الباب الرابع

إدارة الأوقاف الإسلامية

الباب الرابع

إدارة الأوقاف الإسلامية

مقدمـــة

سندرس في هذا الباب أساليب إدارة الأوقاف. وقد ذكرنا سـابقاً أن الأملاك الوقفية يمكن أن تستعمل بنفسها لتحقيق أهدافها ، وهو ما سـميناه بالأوقاف المباشرة. وتكون دينية كالمساجد والزوايا ، واجتماعية كالمدارس والمكتبات والمستشفيات ودور الأيتام. كما يمكن أن تكون أوقافاً استثمارية تستثمر فيما هي مؤهلة له من أنواع الاستثمار ، وتنفق عوائدها وإيراداتها الصافية على الغرض الذي حبست عليه. وينبغي أن نلاحظ منذ أول هـذا الباب أن إدارة الأوقاف بنوعيهـا هـي – بحكـم طبيعتهـا- إدارة فنيـة متخصصة. فالمساجد تحتاج إلى إدارة دينية دعوية تقوم أساساً على معرفة العلوم الشرعية والتمكن من القدرة علـى الـوعظ والإرشـاد الـدينيين ، والمدارس يديرها فنيو التعليم والإدارة التعليمية ، والمستشفيات صارت لها اختصاصات إدارية متميزة، ومثل ذلك جميع أنواع الأموال الأخرى المعدة للاستعمال المباشر لغرض الوقف أو المعـدة للاسـتثمار فـي الـصناعة والتجارة والزراعة وغيرها من النشاطات الاستثمارية.

ولكن التمييز بين الأوقاف المباشرة والاستثمارية من حيـث الإدارة يبقى مهماً جداً لأن للأوقاف الاستثمارية خصوصية تتميز في أنها مقصودة لإيراداتها وليس لذوات أنواع نشاطاتها.

لذلك ، فإن تركيز دراستنا في هذا الباب الرابع سيكون علـى إدارة الأوقاف الاستثمارية. ونترك الأوقاف المباشرة للمبادئ العامة المعروفة في كل من فنون إدارة تحقيق تلك الأغراض المباشرة المتنوعـة.

وسيشتمل هذا الباب على أربعة فصول. فندرس في الفصل العشرين كيف كانت الأوقاف الاستثمارية تدار في البلدان والمجتمعات الإسلامية ، ونستعرض نماذج الإدارة المتعددة ، من إدارة حكومية مباشرة ، وإدارة ذرية مستقلة، وإدارة ذرية تحت إشراف القضاء.

ونخصص الفصل الواحد والعشرين لدارسة بعض التجارب المعاصرة في إعادة هيكلة إدارة الأوقاف الاستثمارية ، وبشكل خاص تجربتي السودان والكويت ، بما في ذلك الأسلوب التنظيمي لاستدراج أوقاف جديدة من خلال أفكار المشاريع الوقفية في السودان والصناديق الوقفية في الكويت ، كما نناقش أسلوبي السودان والكويت في إدارة الأموال الاستثمارية من خلال الشركات والمحافظ الاستثمارية.

وسنقدم في الفصل الثاني والعشرين نموذجاً مقترحا لإدارة الأموال الوقفية الاستثمارية مبنياً على تجربة إدارة المؤسسات الاستثمارية التي تعمل في ظروف الانفصال بين الملكية والإدارة. ونبين شروط تطبيق هذه التجربة على أموال الأوقاف ، وضرورة إخضاع إدارة الوقف لعوامل المنافسة ومعايير الكفاءة المشتقة من السوق التنافسية ، ثم إخضاعها أيضا لمستويات من الرقابة الشعبية والحكومية ، مع تقديم المعونة الفنية لها في اتخاذ القرار الاستثماري وتحسين فرص نجاحه وتمويله.

أما أخر فصول هذا الباب ، وهو الفصل الثالث والعشرون فسنحاول فيه عرض نموذج لدور وزارة الأوقاف بالنسبة للأوقاف الاستثمارية من حيث رقابة ودعم الإدارة الوقفية وتقديم أنواع متعددة من المساعدات والخدمات لتمكينها من تحسين أدائها وتحقيق أغراضها الاستثمارية.

الفصل العشـرون

الأشـكال الموروثـة
في
إدارة الأوقـاف الاستـثماريـة

الفصل العشرون

الأشكال الموروثة في إدارة الأوقاف الاستثمارية

للتجارب التاريخية دائماً تأثير أساسي على تشكيل أي واقع فـي أي جانب من جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعيـة عمومـاً. وإنمـا تنـشأ تشكلات المعالجة الحاضرة لإدارة الأوقاف نتيجة لتفاعل هذه الموروثـات التاريخية داخل العقل الإنساني ، وفيما بين أفراد أي مجتمع. لذلك يمكن لنا أن نقول إن التجارب المعاصرة في إدارة الأوقاف الاستثمارية في الـبلاد الإسلامية إنما نشأت نتيجة لردود الفعل المعاصرة تجاه الواقع التي كانـت تعيشه هذه الأوقاف في مطلع القرن العشرين والذي ما زال مستمرا إلـى الوقت الحاضر في كثير من البلدان الإسلامية ، وبشكل خـاص العربيـة منها. من أجل ذلك نحتاج إلى التعرف على النماذج التي عرفتها أمتنا مـع بدء عصرها الحديث ، حتى ندرك الخلفية التي قامـت عليهـا التجـارب المعاصرة في إدارة الأوقاف.

ففي منتصف القرن الميلادي الماضي أنشأت الدولة العثمانية وزارة للأوقاف ثم أصدرت قانونا لتنظيم الأوقاف الإسلامية[1]. ولا شك أنه كانت لذلك القانون مزايا وفوائد عديدة ، ولكن دور الحكومات بالنسبة للأوقـاف مازال يتزايد أبداً منذ ذلك الوقت حتى صارت الأوقاف الإسلامية تدار فـي معظم الدول الإسلامية من قبل الأجهزة الحكومية مباشرة.

وقد يكون للحكومات دوافع عديـدة وراء الرغبـة فـي الـسيطرة المباشرة على المساجد ، باعتبارها أوقافاً ، لتنظيم ورعاية ما يدور فيها من خطب جمعة ودروس ومواعظ أخرى. ولكن الإدارة الحكوميـة للأوقـاف

---

[1] إن تدخل الحكومات الإسلامية في إدارة أموال الأوقاف قديم يرجع إلى العصر العباسي وما تلاه، حيث أنشئ ديوان للأوقاف. ولكن سلطات ذلك الديوان وطبيعة أنظمة الحكم الـسائدة فـي تلـك المرحلة التاريخية لم تجعل من ذلك الديوان إدارة مركزية يهيمن على أموال الأوقاف في جميـع أطراف الدولة ، مما مكن المتولين والنظار من الاحتفاظ بقدر كبير من الاستقلالية.

الاستثمارية جرّت هذه الأوقاف إلى مستوى متدنٍ من الإنتاجية أو الريعية ، لأسباب عديدة منها عدم توفر المعرفة والخبرة الفنية المناسـبة ، والفـساد الإداري ، وانعدام الدافع الذاتي، وضعف الموارد البشرية المتوفرة ، وقلـة التمويل ، وغير ذلك. وينطبق ذلك على وزارات الأوقاف بقدر ما ينطبـق على غيرها من الإدارات الحكوميـة الأخرى.

ولنلاحظ هنا أن من الأسباب التي دعت إلى التنظيم الحكومي لإدارة الأوقاف كثرة الشكاوي من تجاوزات النظار والمتولين ، وضعفهم في كثير من الأحيان عن حماية أملاك الأوقاف تجاه المتنفذين والمتسلطين المحليين في أصقاع عديدة من البلاد العثمانية المترامية الأطراف. ولقد كان لمثـل هذه الشكاوي – محقة كانت أم ظالمة - تأثير كبير فـي دفـع الـسلطات الحكومية في بعض البلدان إلى تولي أمر الأوقاف بنفسها مباشـرة وإلـى العمل التدريجي على تصفية الأوقاف الذرية وضم ما تبقى مـن أوقـاف استثمارية إلى القطاعات الحكومية ذات العلاقة. فعلى سبيل المثال ، تنص المذكرة الإيضاحية للمرسوم التشريعي رقم 28 تاريخ 1949/6/11 الـذي بسط سيطرة الحكومة على جميع الأوقاف الخيرية في سـورية علـى أن السبب الذي دعا إلى صدور المرسوم هو التـذمر والـشكوى مـن سـوء تصرف وفساد أكثر المتولين والنظار، وعدم تحقق رغبة الخير التي قصدها الواقفون ، وإهمال مصالح المسلمين في تلك الأوقـاف ، وأنها "أصـبحت مواردها مصدر رزق غير مشروع". وذلك إضافة إلى الحاجة إلى وضع أحكام جديدة لإدارة الأوقاف استدعاها تبدل الظروف والأحوال الاجتماعية والاقتصادية[1].

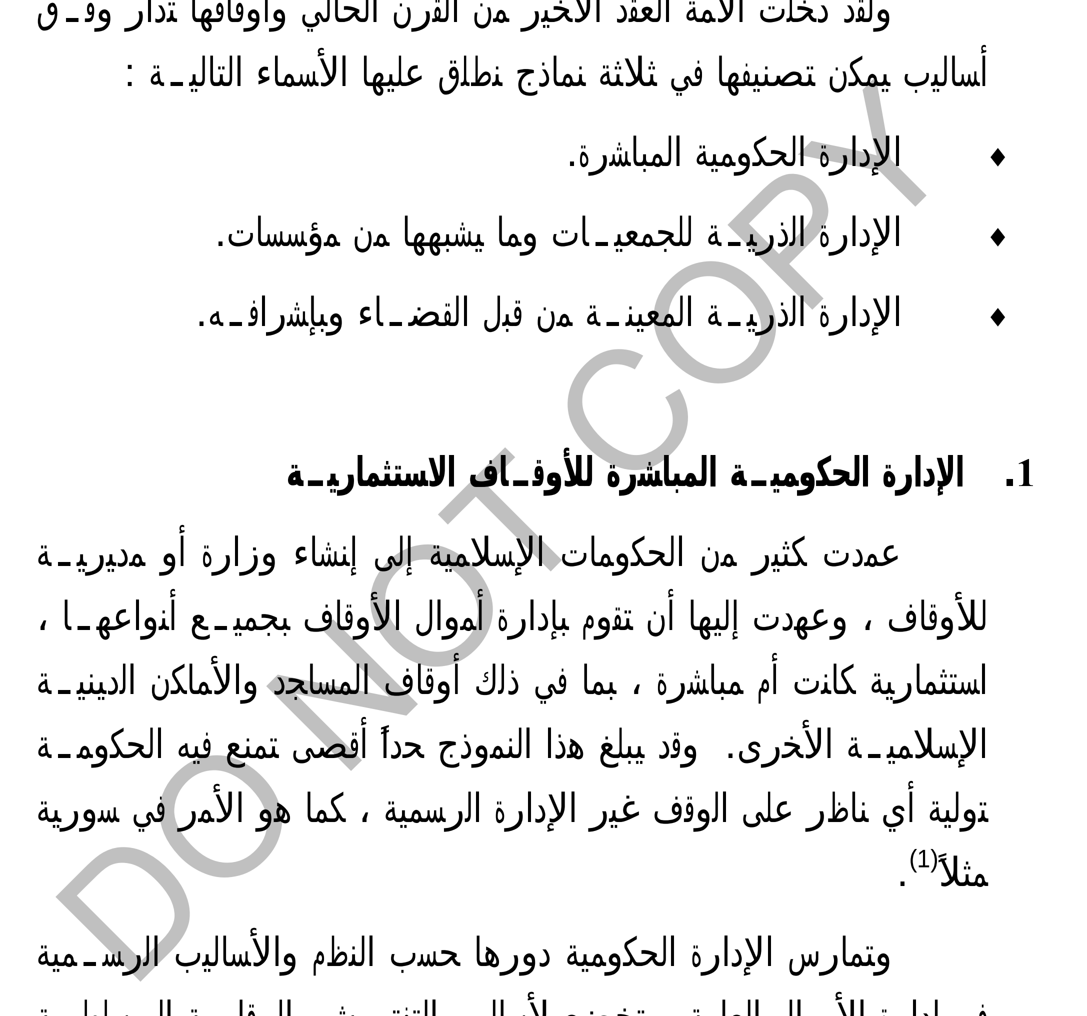
---

[1] أ د ا جي الكردي "أحكام الأوقاف الفقه الإسلامي" ورقة قدمت دورة العلـوم الـشرعية للاقتـصادي ، الكويت 18 ـ 1416/11/29هـ، ا نظمها ا عهد الإسلامي للبحوث والتدريب بالتعاون مع اللجنة الاستشارية العليا لاستكمال تطبيق الشريعة الإسلامية الكويت.

ورغم ذلك التدخل الحكومي المباشر في البلاد العثمانية ، فقد بقيت الأوقاف تدار من قبل نظارها بإشراف الحكومة أو بدون إشرافها، في عدد من البلدان الإسلامية. ولم تكن هذه أحسن حالاً بكثير من الأوقاف التي أخذت الحكومة أمر إدارتها على عاتقها بصورة مباشرة.

ولقد دخلت الأمة العقد الأخير من القرن الحالي وأوقافها تدار وفق أساليب يمكن تصنيفها في ثلاثة نماذج نطلق عليها الأسماء التالية :

- الإدارة الحكومية المباشرة.
- الإدارة الذرية للجمعيات وما يشبهها من مؤسسات.
- الإدارة الذرية المعينة من قبل القضاء وبإشرافه.



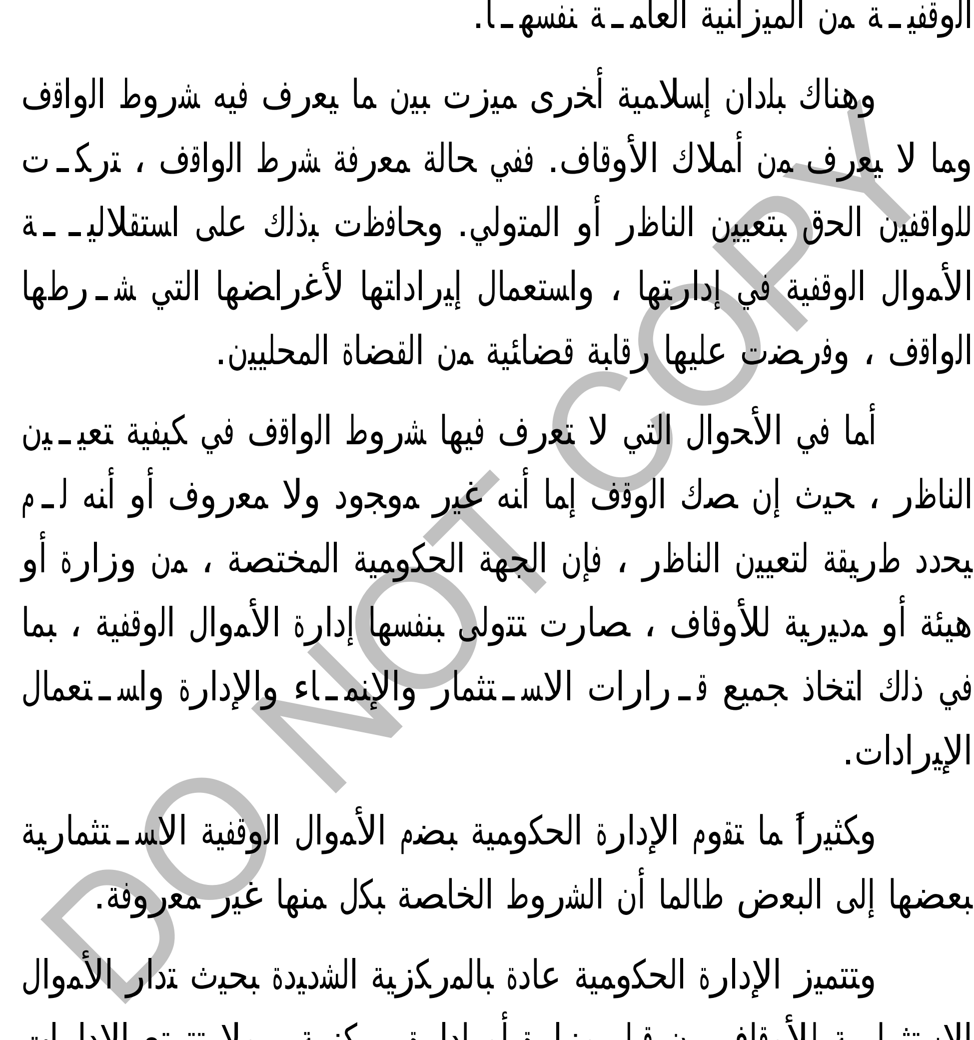
1. الإدارة الحكومية المباشرة للأوقاف الاستثمارية

عمدت كثير من الحكومات الإسلامية إلى إنشاء وزارة أو مديرية للأوقاف ، وعهدت إليها أن تقوم بإدارة أموال الأوقاف بجميع أنواعها ، استثمارية كانت أم مباشرة ، بما في ذلك أوقاف المساجد والأماكن الدينية الإسلامية الأخرى. وقد يبلغ هذا النموذج حداً أقصى تمنع فيه الحكومة تولية أي ناظر على الوقف غير الإدارة الرسمية ، كما هو الأمر في سورية مثلاً[1].

وتمارس الإدارة الحكومية دورها حسب النظم والأساليب الرسمية في إدارة الأموال العامة. وتخضع لأساليب التفتيش والرقابة السلطوية المطبقة على فروع الحكومة الأخرى. ويلاحظ أن النفقات على الجهات الخيرية والدينية زادت في بلدان إسلامية كثيرة بحيث تجاوزت الإيرادات

[1] أحمد الحجي الكردي، نفسه، ص 25. وانظر المادة 1 من المرسوم التشريعي السوري رقم 128 تاريخ 1949/6/11. وقد استثنيت من ذلك حالة واحدة فقط هي كون الواقف نفسه هو الناظر طيلة حياته.

المستخلصة من أموال الأوقاف الاستثمارية ، وبخاصة أن هذه الإيرادات غالباً ما تكون ضعيفة وقليلة بسبب قلة الكفاءة الإدارية المعروفة عن الأجهزة الحكومية. الأمر الذي اقتضى في معظم الأحيان أن تقدم الحكومة – عملياً - دعماً مالياً مباشراً للإنفاق على المساجد وغيرها من الأموال الوقفية من الميزانية العامة نفسها.



وهناك بلدان إسلامية أخرى ميزت بين ما يعرف فيه شروط الواقف وما لا يعرف من أملاك الأوقاف. ففي حالة معرفة شرط الواقف ، تركت للواقفين الحق بتعيين الناظر أو المتولي. وحافظت بذلك على استقلالية الأموال الوقفية في إدارتها ، واستعمال إيراداتها لأغراضها التي شرطها الواقف ، وفرضت عليها رقابة قضائية من القضاة المحليين.

أما في الأحوال التي لا تعرف فيها شروط الواقف في كيفية تعيين الناظر ، حيث إن صك الوقف إما أنه غير موجود ولا معروف أو أنه لم يحدد طريقة لتعيين الناظر ، فإن الجهة الحكومية المختصة ، من وزارة أو هيئة أو مديرية للأوقاف ، صارت تتولى بنفسها إدارة الأموال الوقفية ، بما في ذلك اتخاذ جميع قرارات الاستثمار والإنماء والإدارة واستعمال الإيرادات.

وكثيراً ما تقوم الإدارة الحكومية بضم الأموال الوقفية الاستثمارية بعضها إلى البعض طالما أن الشروط الخاصة بكل منها غير معروفة.

وتتميز الإدارة الحكومية عادة بالمركزية الشديدة بحيث تدار الأموال الاستثمارية للأوقاف من قبل وزارة أو إدارة مركزية ، ولا تتمتع الإدارات الإقليمية إلا بصلاحيات قليلة[1]. كما أنها تخضع للعوامل السياسية التي تتأثر بها سائر أقسام الحكومة. يضاف إلى ذلك أن الإدارة الحكومية قلما

---

[1] مع ملاحظة الاختلاف في النظم الإدارية للحكم فيما بين البلدان الإسلامية ، فحيثما وجدت حكومات إقليمية أو محلية تتبع إدارة الأوقاف في العادة لها. أما في البلدان التي لا تتبنى نظام الحكم المحلي فتكون إدارة الأوقاف تابعة لوزارة في العاصمة.

تتوفر فيها الرقابة الكافية ، وقلما يتم فيها قياس الأداء على أسس موضوعية فعالة ، كما تكثر فيها الورقيات والتراكم العمودي في السلطات مما يضعف القدرة على اتخاذ القرار المناسب وعلى مراعـاة الظـروف والمتغيـرات بالسرعة التي تناسبها. وكثيراً ما تطرأ على هذه الإدارة عوامـل الترهـل وتراكم العمالـة والفسـاد الإداري ، مما هو معروف فـي إدارة القطـاع العام ، وبخاصة في دول العالم الثالث.

2. الإدارة الذريـة المستقلة من قبل نظار الوقف ومتوليـه

إن الناظر في ثنايا التاريخ الإسلامي في عصور نهـضته لا يكـاد يلحظ وجود أية مؤسسات مجتمعية تقوم على رعايـة أغـراض وأهـداف اجتماعية غير حكومية فيما عدا الأوقاف ، التي تمثل بحق وجهاً مشرقاً جداً من وجوه التقدم الاجتماعي الخدمي الذي يقوم على إيجاد نوع جديـد مـن المؤسسات المجتمعية التي تتميز عن الحكومة بقدر ما تتميز عن الأفراد.

ولكن إدارة الأوقاف كانت دائما يعتمد على ناظر فرد. الأمر الـذي لم يمكنها من تجاوز الخصائص الفردية للإنسان إلى مستوى جماعي يعتمد أساساً على التنظيم أكثر من اعتماده على الفرد المستقل. لـذلك لـم تقـم مؤسسات جماعية الإدارة والتنظيم ، وهي بنفس الوقت ذات أهمية وتـأثير اجتمـاعيين أو اقتصـاديين. وذلك فيمـا عـدا الـشركات والجمعيـات الحرفيـة ، التي كانت هي أيضاً تقوم علـى العلاقـات الفرديـة البحتـة والخصائص الشخصية للمتعاملين.

فلقد قامت إلى جانب الأوقاف مؤسسات اجتماعية أخرى لها معنـى من المعاني الجماعية أهمها المشيخات الحرفية والشركات التجاريـة. أمـا الشركات فتؤكد الكتابات الفقهية على جماعيتهـا مـن حيـث التعـاون أو الاشتراك في الإدارة – على مبدأ الوكالة المتبادلـة – أوفي راس لمـال أو

في الضمان. ولكن الشركات التي عرفها الفقه الإسلامي بقيت شخصية مرتبطة بحياة الأفراد وإرادتهم. ولم يعرف التاريخ الإسلامي شركات تجمع الناس على أموالهم الاستثمارية بعيداً عن الصفة الشخصية للشركاء.

وأما الجمعيات الحرفية فقد اتخذت شكل المشيخات الحرفية التي تساعد أصحاب الحرفة الواحدة ، وتعمل على فض المنازعات بينهم ، وبينهم وبين الآخرين ، كما تعمل على رعاية وتحسين ظروفهم المعاشية. ولم تكن الجمعيات الحرفية تقوم على الوراثة في عضويتها أو رئاستها كما حصل في أوربا القرون الوسطى عندا اقتبست هذا النظام من المشرق من خلال الحروب الصليبية. ولكنها لم تتخذ أيضاً شكلاً مؤسسياً له مجاله وأساليبه التنظيمية في اتخاذ القرار ، وتحقيق الأهداف المرسومة.

ولعل في وجود العلاقات العشائرية والقبلية والعائلية ما أغنى عن قيام مؤسسات جماعية ترعى المصالح المجتمعية العامة. يضاف إلى ذلك الدور الكبير الذي كان يمارسه العلماء والفقهاء في العمل على تأمين الخدمات الإنسانية والمجتمعية العامة. كما أننا ينبغي أن لا نغفل دور النظام الحسبة في ذلك ، وبخاصة أنه كان ذا استقلال نسبي عن الحكومات والأفراد. ويؤكد ذلك ما نراه من دور لمبدأ الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر على الصعيد المجتمعي الذي يشير إليه عدد من العلماء من أمثال الغزال والماوردي والجويني.

ولقد كان للنمو الاقتصادي والاجتماعي الذي تلا عصر الاستكشاف في أوربا في القرنين الخامس والسادس عشر الأثر الأكبر في نشوء نظام الدولة / المدينة في المدن الواقعة على سواحل الأطلسي بشكل خاص والاكتظاظ السكاني فيها. ولقد ساعد ذلك – مع التغير الثقافي الذي رافقه – على نشوء مفهوم الشخصية المعنوية Corporation ، وتطبيقه ليس فقط على الشركات التجارية بل وعلى أشكال أخرى مجتمعية من التنظيمات والتجمعات للأفراد الطبيعيين. كل

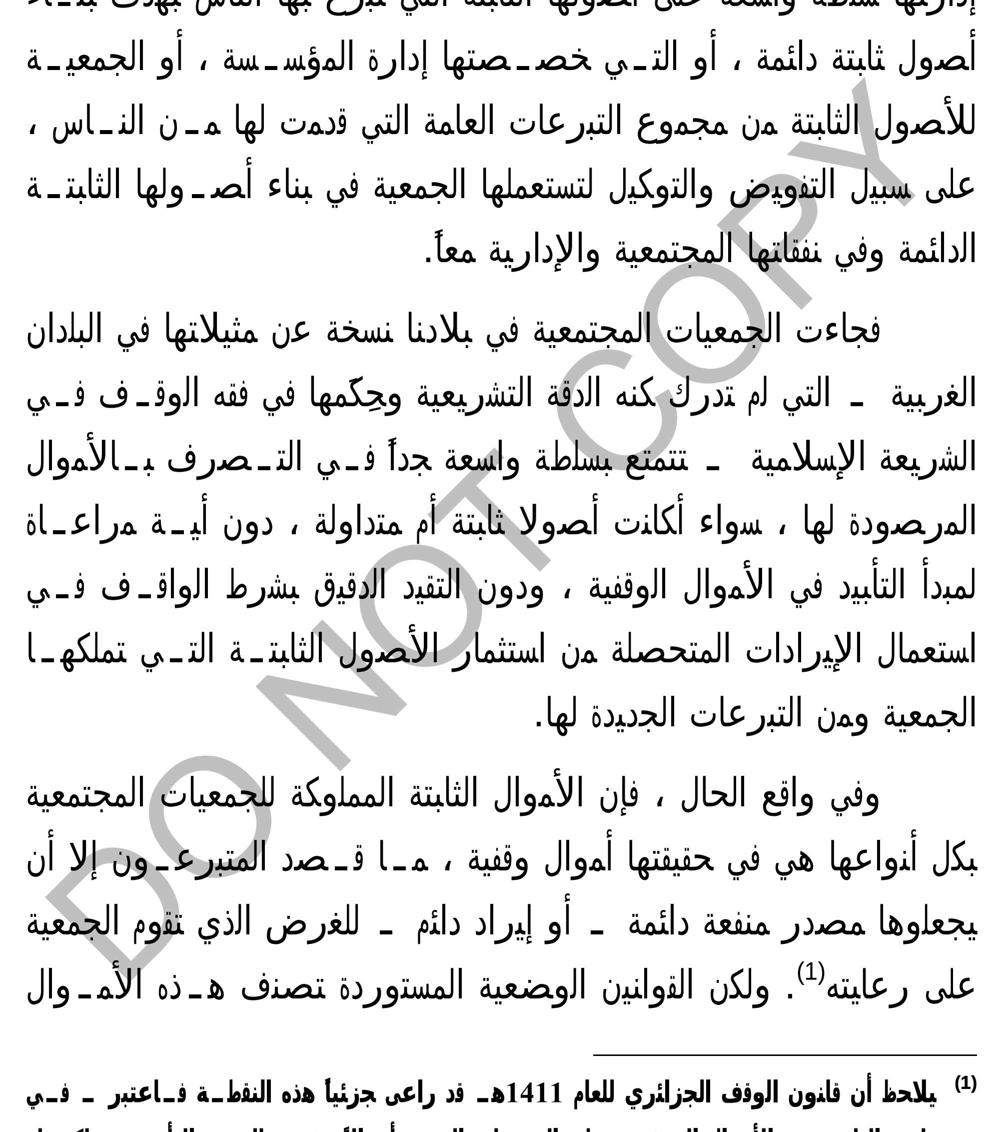
ذلك أدى إلى قيام جمعيات ونواد وتجمعات Groupings ، صار لكل منهـا استمرارية لا تعتمد على حياة الأشخاص الطبيعيين ، كمـا صـارت لهـا أهداف مجتمعية محددة منها ما يقصد الربح ، ومنهـا مـا يقـصد تقـديم الخدمات لأعضائه بشكل خاص ، أو تقديم الخدمات للمجتمع بشكل عام.

ولقد أفرز الاحتكاك القانوني والثقافي ، مع البلدان الغربية اقتبـاس المسلمين لبعض الأوضاع والمؤسسات القانونية ، مـن جمعيـات خيريـة وثقافية واجتماعية ، وتعاونيات اقتصادية استهلاكية وإنتاجيـة ، ونقابـات وتجمعات مهنية أخرى ، ومنتديات ونواد ثقافيـة ورياضـة واجتماعيـة ، وغير ذلك من الجماعات Groupings ذات الأغراض الاجتماعية المتعددة والمتنوعة.

ولكن هذا الاقتباس لم يترافق مع تطوير الأشكال والصيغ القانونيـة لهذه الجماعات بشكل يجعلها تتناسق مع فقهنا الإسلامي الحنيف. ومن هذه المقتبسات مفهوم المؤسسة Corporation التي تتمتع بالشخـصية المعنويـة (وما تقتضيه من الذمة المالية التي عرفها الفقه الإسلامي للوقف ولغيـره ، وإن لم يفصل ويوضح فيها) المستقلة عن غيرها من شخصيات المؤسسين والمالكين والمديرين.

وقد طبقت صيغة المؤسسة في بلداننا الإسلامية ، على نفس الشكل الذي طبقت فيه في البلدان الغربية ، في جوانب عدة من التنظيم القانوني ، شملت بعض القطاعات والإدارات الحكومية كالبلديات والوزارات والهيئات العامة ، والكثيـر مـن نـشاطـات القطـاع الخـاص كالـشركـات والمؤسسـات الفردية (ذات المسؤولية المحدودة). وشمل هذا التطبيق أيضاً القطاع الخيري أو ما يسمى بالقطاع الثالـث فـي كثيـر مـن الكتابـات الاقتصادية المعاصرة. فقام الكثير من الجمعيات الخيرية وغير الخيرية في بلاد المسلمين ، وهي جمعيات تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وما يتبع ذلك من حقوق التملك والتصرف والمقاضاة والتمثيل وغيرها.

ولكن هذا المفهوم الجديد المقتبس لم يتم تمريره - كما ذكرنا - من خلال المصفاة الفقهية الإسلامية الدقيقة ، التي تميز تميزاً دقيقاً - من حيث سعة سلطة التصرف - بين الأموال الخاصة ، والأموال العامة، والأموال الوقفية. الأمر الذي جعل مفهوم المؤسسة الخيرية في بلاد المسلمين يمـنح إدارتها سلطة واسعة على أصولها الثابتة التي تبرع بها الناس بهدف بنـاء أصول ثابتة دائمة ، أو التـي خصـصتها إدارة المؤسـسة ، أو الجمعيـة للأصول الثابتة من مجموع التبرعات العامة التي قدمت لها مـن النـاس ، على سبيل التفويض والتوكيل لتستعملها الجمعية في بناء أصـولها الثابتـة الدائمة وفي نفقاتها المجتمعية والإدارية معاً.



فجاءت الجمعيات المجتمعية في بلادنا نسخة عن مثيلاتها في البلدان الغربية - التي لم تدرك كنه الدقة التشريعية وحِكمها في فقه الوقـف فـي الشريعة الإسلامية - تتمتع بسلطة واسعة جداً فـي التـصرف بـالأموال المرصودة لها ، سواء أكانت أصولا ثابتة أم متداولة ، دون أيـة مراعـاة لمبدأ التأبيد في الأموال الوقفية ، ودون التقيد الدقيق بشرط الواقـف فـي استعمال الإيرادات المتحصلة من استثمار الأصول الثابتـة التـي تملكهـا الجمعية ومن التبرعات الجديدة لها.

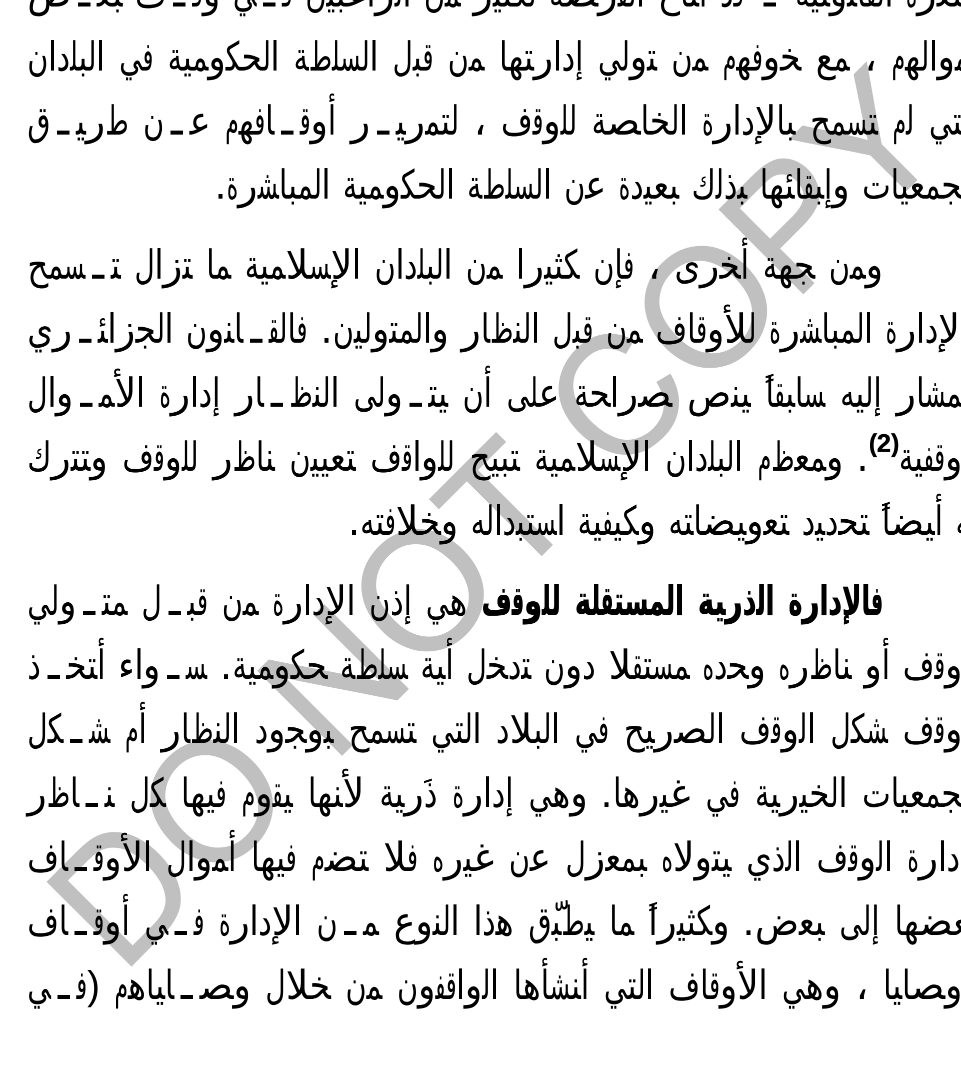
وفي واقع الحال ، فإن الأموال الثابتة المملوكة للجمعيات المجتمعية بكل أنواعها هي في حقيقتها أموال وقفية ، مـا قـصد المتبرعـون إلا أن يجعلوها مصدر منفعة دائمة - أو إيراد دائم - للغرض الذي تقوم الجمعية على رعايته[1]. ولكن القوانين الوضعية المستوردة تصنف هـذه الأمـوال

---

[1] يلاحظ أن قانون الوقف الجزائري للعام 1411هـ قد راعى جزئياً هذه النقطـة فـاعتبر - فـي مادته الثامنة - الأموال الموقوفة على الجمعيات الدينية أموالاً وقفية بالمعنى التأبيدي. ولكنه لم يعمم ذلك على الجمعيات الأخرى. ولعل ذلك كان بقصد وضع الجمعيات الدينيـة تحـت إشـراف وسلطة الحكومة ممثلة بوزارة الأوقاف ولم يكن ذلك بقصد إصلاح الخرق ورتقه فيمـا يتعلـق بالسلطة التصرفية الواسعة للجمعيات المجتمعية بشكل يوجد ثغرة تشريعية تفرز إمكـان إسـاءة الاستعمال.

ضمن الأملاك الخاصة للجمعية بحيث يمكن لإدارات الجمعيات أن تتصرف بأعيانها[1]، بسبب عدم توفير الصفاء الوقفي في القوانين التي تعمـل فـي ظلها هذه الجمعيات.

وعلى الرغم من ذلك ، فإن وجود الجمعيات المجتمعية - مع هـذه الثغرة القانونية - قد أتاح الفرصة لكثير من الراغبين فـي وقـف بعـض أموالهم ، مع خوفهم من تولي إدارتها من قبل السلطة الحكومية في البلدان التي لم تسمح بالإدارة الخاصة للوقف ، لتمريـر أوقـافهم عـن طريـق الجمعيات وإبقائها بذلك بعيدة عن السلطة الحكومية المباشرة.



ومن جهة أخرى ، فإن كثيرا من البلدان الإسلامية ما تزال تـسمح بالإدارة المباشرة للأوقاف من قبل النظار والمتولين. فالقـانون الجزائـري المشار إليه سابقاً ينص صراحة على أن يتـولى النظـار إدارة الأمـوال الوقفية[2]. ومعظم البلدان الإسلامية تبيح للواقف تعيين ناظر للوقف وتترك له أيضاً تحديد تعويضاته وكيفية استبداله وخلافته.

فالإدارة الذرية المستقلة للوقف هي إذن الإدارة من قبـل متـولي الوقف أو ناظره وحده مستقلا دون تدخل أية سلطة حكومية. سـواء أتخـذ الوقف شكل الوقف الصريح في البلاد التي تسمح بوجود النظار أم شـكل الجمعيات الخيرية في غيرها. وهي إدارة ذَرية لأنها يقوم فيها كل نـاظر بإدارة الوقف الذي يتولاه بمعزل عن غيره فلا تضم فيها أموال الأوقـاف بعضها إلى بعض. وكثيراً ما يطبّق هذا النوع مـن الإدارة فـي أوقـاف الوصايا ، وهي الأوقاف التي أنشأها الواقفون من خلال وصـاياهم (فـي

---

[1] لا بد أن نذكر أن معظم قوانين الجمعيات تفرض سلطة رقابية لجهة حكومية تشرف على الجمعية حسب اختصاصها وأغراضها. ولكن هذا الإشراف والرقابة لا يرقيان إلى معاملة الأموال الثابتـة للجمعيات المعاملة الوقفية التأبيدية التي ترعى مصالح الأجيال المقبلة في هذه الأموال.

[2] المادة 33 من القانون الجزائري رقم 91 - 10 تاريخ 1411/10/12هـ (1991/4/27).

حدود ثلث التركة) فيجعلون النظارة في أبنائهم أو ذويهـم ، فتبقـى الإدارة فيهم دون تدخل حكومي. في بلدان إسلامية عديدة.

ومن أهم ما يدخل ضمن الإدارة الذرية هذه ، الأوقافُ التي تديرها الجمعيات المجتمعية ، سواء أكانت دينية أم خيرية أم رياضـية أم غيرهـا باعتبارها مؤسسات قانونية Corporations ، تتمتع بالشخصية الاعتباريـة المستقلة وبالذمة المالية. وذلك لأننا نعتبر ـ تماشياً مع القانون الجزائـري ـ أنها في حقيقتها أوقاف، نشأت في ظل قانون الجمعيات.

ولعلنا نلاحظ أن هذا الأسلوب الذري الفردي في الإدارة هو نفـس الأسلوب الذي درجت عليه إدارة الأوقاف في العصور الإسلامية القديمـة. وهو الذي أدى إلى ضياع كثير من أموال الأوقاف نتيجة للتصرفات غيـر الحكيمة أو غير الأمينة للنظار. ذلك أنه لا يخلو الأمر ، على مر الـزمن الطويل ، من وجود ناظر واحد غير حكيم أو غير رشيد أو غيـر أمـين ، فتتلاشى وتضيع الأموال الموقوفة نتيجة لتصرفاته وأفعالـه.

3 . الإدارة الذرية المعنيـة من القضاء وبإشرافـه

وجد نموذج ثالث للإدارة التقليدية للأوقاف الاستثمارية في بعـض البلدان الإسلامية يقوم على إدارة النظار أيضاً ، ولكن بتعيـين وإشـراف قضائيين[1]. وسبب نشوء هذا النموذج هو ما ألف الفقهاء ترداده في كتـبهم من جعل القاضي هو المرجع للناظر في أمـور إدارة الوقـف واسـتثماره وتوزيع غلاته على الموقوف عليهم ، وكذلك في اختيار الناظر وتعيينه في

(1) د ذلك ا ملكة العربية السعودية بالنسبة للأوقاف ال تعرف صكوك وقفيتها ، دون أن توي هذه الـصكوك على أسلوب لتعي الناظر، بعد موت الناظر الأول الذي اه الواقف.

حالة عدم النص على الناظر من قبل الواقف ، كما أشرنا إلى ذلك في الباب الثاني من هذا الكتاب.

ويتم تعيين الناظر في هذه الحالة - إتباعاً للرأي الفقهي - من قبل القاضي، وهذا بدوره قد يتشاور مع المنتفعين أو بعضهم أو بدون هذا التشاور إذا لم يرغب به القاضي. ويقوم الناظر بأعماله الإدارية والاستثمارية بإشراف القاضي وضمن حدود ما يأذن له به من إجراءات.

ويلاحظ على هذا الأسلوب في الإدارة أن القضاة قلما تكون لديهم الخبرات اللازمة في الرقابة والإدارة فضلاً عن معرفتهم الدقيقة بمدى صلاحية النظار الذين يعينوهم لتلك الأعمال ، وبالتالي فإن ما يمارسونه من إشراف قلما يكون فعالاً أو مؤثراً على توجيه الإدارة ، وبخاصة عندما يتعلق الأمر بالكفاءة الفنية الإدارية ، وأساليب اتخاذ القرار الإداري ، ووسائل التنفيذ ، وقضايا التخطيط الإداري والإنتاجي للمشروع ، ومعايير النجاح والكفاءة في أقسام المشروع وجوانبه المتعددة، واختيار الشكل الاستثماري الأمثل لأموال الوقف ، وغير ذلك من مسائل إدارية فنية. يضاف إلى ذلك أن القضاة لا يتبعون أساليب علنية تتصف بالشفافية في اختيار النظار ، مثل أن يضعوا مواصفات للكفاءة ومعايير للأداء ويطرحون المنصب للمناقصة من خلال إعلان عام يرشح له عدد من المدراء وبما يمايز بينهم حسب معايير الكفاءة والأداء.

ونعتقد أن الفقه الإسلامي إنما ذكر القضاء كجهة مرجعية لنظار الوقف لسبب واحد فقط هو عدم وجود أجهزة رقابية وتفتيشية ملائمة في المجتمعات الإسلامية الماضية ، أو عدم الثقة بما هو قائم منها كما يصرح بذلك ابن عابدين في حاشيته مثلاً. ولعل من الأسباب أيضاً عدم نمو علم الإدارة نفسه ، وإن توفر أساليب معاصرة للرقابة والإشراف يقوم بها فنيون متخصصون يمكن أن يثري إدارة الوقف ، ويكون عاملاً مهماً في زيادة إنتاجيتها ، وبالتالي كفاءة استعمال واستثمار أموال الوقف.

أما في الواقع التطبيقي ، فقد أدى عدم تخصص القضاة في فنـون الرقابة والإشراف وعدم تفرغهم لها إلى ضعف شديد في مراقبـة أعمـال النظار على الأوقاف وتصرفاتهم وقراراتهم في استثمار الأمـوال الوقفيـة وتوزيع عوائدها. وقد نشأ عن ذلك الكثير من التغاضي عن الفساد في إدارة الأموال الوقفية وقلة الكفاءة في استثماراتها ، مع تعاظم حصـة النظار من مجموع غلاتهـا بشكل قلما يتناسب ـ في نهاية المطاف ـ مـع مقـدار العمل الذي يبذلونه أو مع سعره في السوق المحلية، مما كان له تأثير سلبي على أغراض الوقف وما أراده الواقف.

أما في الواقع التطبيقي ، فقد أدى عدم تخصص القضاة في الرقابـة والإشراف على إدارة الأوقاف وتصرفات النظار فـي الاسـتثمار وعـدم إتقانهم فنون الاختيار وقياس الكفاءات إلى التغاضي عن الكثير من الفـساد في إدارة الأموال الوقفية وإلى قلة الكفاءة في استثماراتها ، مع تعاظم حصة الناظر من مجموع غلاتها ، بشكل كثيراً ما لا يتناسب في نهاية المطـاف مع أغراض الوقف ولا إرادة الواقف.

الفصل الواحد والعشرون

التجارب المعاصرة
في
إدارة الأوقاف الاستثمارية

الفصل الواحد والعشرون

التجارب المعاصرة في إدارة الأوقاف الاستثمارية



استمرت الأساليب التقليدية في إدارة الأوقاف حتى بداية الثمانينـات من القرن العشرين. ذلك أن بعض الحكومات الإسلامية قد وجدت في تلك الأساليب ما يساعدها على إحكام سيطرتها على مؤسسة الوقف الإسلامي ، كما أن بعضها الآخر لم تعر مسألة تنمية أموال الأوقاف الاهتمـام الـلازم حتى تفكر في تغيير أساليب إدارتها.

ونتيجة للكثير من الملاحظات على الأساليب التقليدية الموروثة فـي إدارة واستثمار أموال الأوقاف الإسلامية ، ومع التطورات الحديثـة فـي التطلعات الحضارية لكثير من المثقفين في عدد من البلـدان الإسـلامية ، ولكثرة الحديث عن التطبيقات المعاصرة لجوانـب مهمـة مـن الأفكـار الاقتصادية المنبثقة عن المبادئ المتضمنة في الشريعة الإسلامية الغـراء ، وبخاصة الدور الذي يمكن أن تؤديه الأموال الوقفية الإسلامية في التنميـة الاقتصادية إذا ما أحسنت إدارتها وأتقن استثمارها ، بدأت بعض الجهـات الحكومية والشعبية ذات العلاقة بقضايا الأوقاف تحس بالحاجة إلى إعـادة النظر في أساليب إدارة أموال الأوقاف.

كل ذلك أدى إلى نشوء تجربتين جديرتين بالنظر والدراسة واحـدة في السودان وأخرى في الكويت. وقد نشأت هاتان التجربتان بوقت متقارب فبدأت إعادة تنظيم الأوقاف في السودان منذ أواخر الثمانينات ، في حـين بدأت الكويت في إعادة تنظيم إدارة الأوقاف مع بدء النصف الثـاني مـن التسعينات[1].

---

[1] **ويلاحظ أن إعادة تنظيم الأوقاف على النموذجين السـوداني والكويتي بدأت تسري إلـى بلـدان أخرى ، فأصدرت دولة قطر نظاماً جديداً لتنظيم وزارة الأوقاف في مصارف وقفية بمـا يـشبه الصناديق الوقفية ، وتحاول كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية الـسعودية**

أ - التجربة السودانية في إدارة الأوقاف

بدأت التجربة السودانية الحديثة عام 1986 بإعادة تنظيم إدارة الأوقاف باسم " هيئة الأوقاف الإسلامية " لتعمل دون التقيد بالأطر البيروقراطية للوزارة. وقد أعطيت هذه الهيئة صلاحيات واسعة إدارية وتنفيذية بالنسبة للأوقاف التي لا تعرف وثائقها ولا شروط واقفيها ، وكذلك الأوقاف الجديدة التي تعمل الهيئة على استدراج الأموال اللازمة لإقامتها من جمهور المتبرعين. أما بالنسبة للأوقاف التي يعين واقفوها النظار عليها فإن الهيئة قد أعطيت سلطات رقابية فقط في الإشراف على إدارتها[1].

ولكن النهضة الوقفية الحقيقية في السودان بدأت بعد عام 1991 حيث أصدرت الحكومة قرارات تمنح هيئة الأوقاف مزايا عديدة شملت تخصيص قطع للأوقاف في جميع مشروعات الأراضي الاستثمارية التي تستصلحها الحكومة ، سواء في ذلك المساحات الزراعية الجديدة ، أم في مشروعات المواقع الإسكانية والتجارية التي تنشئها. وهذا ولا شك يعتبر - من الوجهة الشرعية - نوعاً من الأرصاد ، لقيام الحكومة بتحبيسه من الأموال العامة غير المملوكة ملكية خاصة للأفراد ، وإن كان يعامل معاملة الأوقاف من الناحية الواقعية[2].

إعادة تنظيم إدارة أملاك الأوقاف طبقاً لأساليب تستفيد من هذه التجارب وتدفعها بعض خطوات إلى الأمام أيضاً.

(1) علي أحمد النصري "دراسة حول قوانين الوقف في السودان"، ضمن دور الأوقاف الإسلامية في المجتمع الإسلامي المعاصر، تحرير محمود أحمد مهدي تحت النشر، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، جدة.

(2) يعتبر كثير من الفقهاء ما ترصده الحكومات من موجودات ثابتة لوجوه الخير العامة نوعاً خاصاً من الأوقاف ، وليس أوقافاً محضة. وذلك لأنهم يشترطون أن تكون العين الموقوفة مملوكة للواقف، ولا تملك الحكومات تلك الأعيان ، وإنما تمثل الأمة في إدارتها. ومقتضى الفرق بين الأرصاد والأوقاف أنه يمكن إلغاء الأرصاد في وقت لاحق وإعادتها للملك العام أو تغيير أغراضها.

والجدير بالاهتمام بالنسبة للتجربة السودانية هو قيام الهيئة باستخدام نموذج تنظيمي مبتكر يعمل أساساً على اتجاهين : اتجاه أول نحو استدعاء واستدراج أوقاف جديدة تدخل ضمن قنوات معينة مرسومة مسبقاً ، واتجاه ثان نحو استثمار وتنمية الأموال الوقفية سواء في ذلك الموروث من الأجيال السابقة أو التي تمنحها الدولة لهيئة الأوقاف.

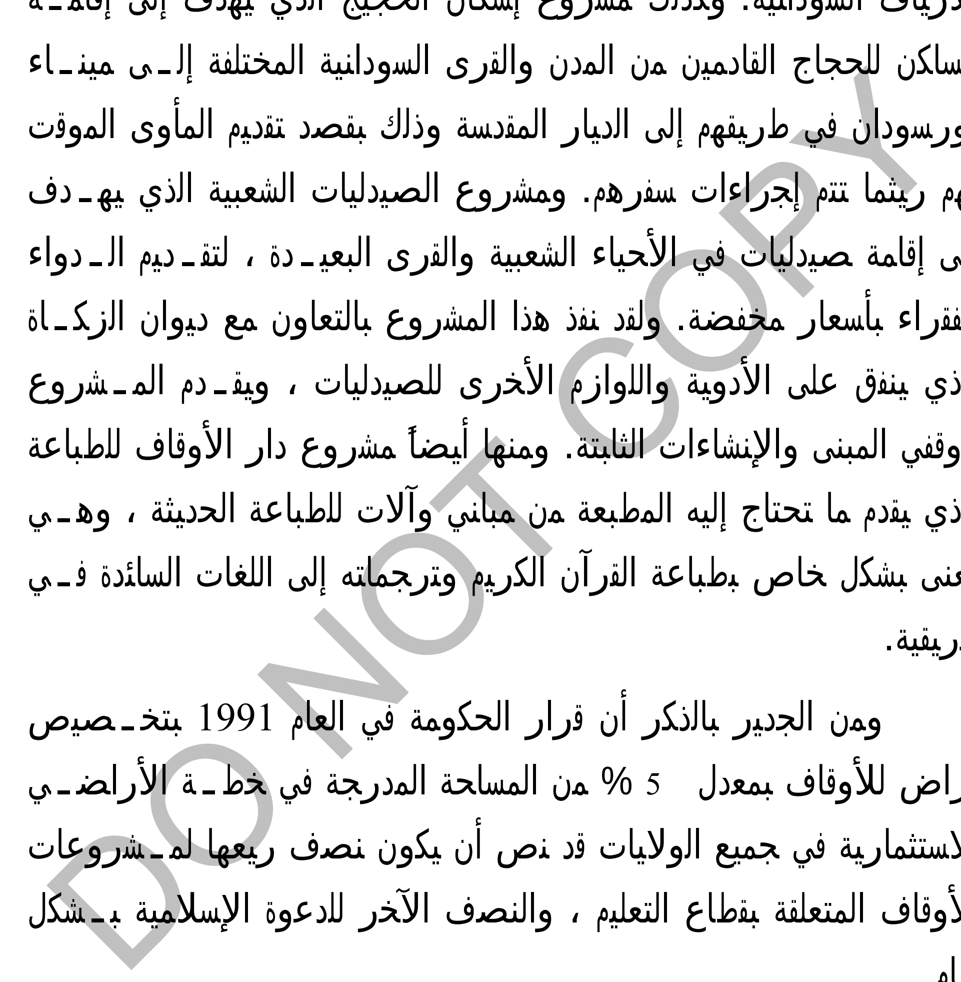
1- الأسلوب التنظيمي لاستقطاب أوقاف جديدة

تعتمد الهيئة العامة للأوقاف في السودان في جهودها لإقامة أوقاف جديدة أسلوباً يقوم على إيجاد هياكل تنظيمية وإعداد دراسات الجدوى وتحضير برامج الإنتاج والاستثمار لمشروعات وقفية تلبي بعض الحاجات الاجتماعية والتنموية العامة ، ثم تتوجه بالدعوة إلى المحسنين من عامة الناس لتوظيف تبرعاتهم في قنوات هذه المشاريع ، وبالشروط الوقفية التي تقترحها أو تحددها الهيئة العامة للأوقاف لكل مشروع بعينه. وهكذا ، فقد عمدت الهيئة العامة للأوقاف في السودان إلى إنشاء مشروعات وقفية متعددة ، منها مشروعات مخصصة لأهداف خيرية محددة ، ومنها ما هو عام يشمل عدداً من الأغراض الوقفية معاً.

فمن المشروعات المخصصة مشروع وقف طالب العلم ، حيث أقيمت من التبرعات التي استطاع المشروع أن يستقطبها مجمعات لمساكن طلابية بالقرب من مختلف الجامعات في السودان ، ويتم تنفيذ المشروع بالتنسيق مع الصندوق القومي الطلابي في السودان ، وقد منحت الحكومة الأرض ويلتزم المشروع الوقفي بالبناء عليها ، بعد أن تقوم إدارة المشروع بدعوة أهل الخير للتبرع للمنشآت الثابتة للمشروع حسب نموذج وشروط وقفية خاصة تنشرها للناس في صورة عرض استدراج تبرعات ، هو أشبه

ما يكون بمنشور شروط الاكتتاب في أسهم شركات المساهمة الجديدة Prospectus.

ومن أمثلة المشروعات الوقفية المتخصصة أيضاً مشروع أوقاف الرعاية الطبية الذي يهدف لإقامة مراكز طبية في أطراف المدن وفي الأرياف السودانية. وكذلك مشروع إسكان الحجيج الذي يهدف إلى إقامة مساكن للحجاج القادمين من المدن والقرى السودانية المختلفة إلى ميناء بورسودان في طريقهم إلى الديار المقدسة وذلك بقصد تقديم المأوى الموقت لهم ريثما تتم إجراءات سفرهم. ومشروع الصيدليات الشعبية الذي يهدف إلى إقامة صيدليات في الأحياء الشعبية والقرى البعيدة ، لتقديم الدواء للفقراء بأسعار مخفضة. ولقد نفذ هذا المشروع بالتعاون مع ديوان الزكاة الذي ينفق على الأدوية واللوازم الأخرى للصيدليات ، ويقدم المشروع الوقفي المبنى والإنشاءات الثابتة. ومنها أيضاً مشروع دار الأوقاف للطباعة الذي يقدم ما تحتاج إليه المطبعة من مباني وآلات للطباعة الحديثة ، وهي تعنى بشكل خاص بطباعة القرآن الكريم وترجماته إلى اللغات السائدة في إفريقية.



ومن الجدير بالذكر أن قرار الحكومة في العام 1991 بتخصيص أراض للأوقاف بمعدل 5 % من المساحة المدرجة في خطة الأراضي الاستثمارية في جميع الولايات قد نص أن يكون نصف ريعها لمشروعات الأوقاف المتعلقة بقطاع التعليم ، والنصف الآخر للدعوة الإسلامية بشكل عام.

أما المشروعات الوقفية ذات الغرض العام فهي تهدف إلى دعم وزيادة إيرادات الهيئة بشكل عام ، بحيث تعطي للهيئة المرونة التي تحتاجها في توجيه استعمالات هذه الإيرادات حسب مقتضيات الظروف المتغيرة وحسب خطة وميزانية مدروسة ومحددة.

ومن أمثلة هذه المشروعات العامة مشروع إقامة أسـواق تجاريـة متعددة دعت إلى إنشائها هيئة الأوقاف في أماكن متعددة من مختلف المدن السودانية ، منها ما أنشئ فعلاً في الخرطوم وغيرها ، ومنها ما يزال قيـد التنفيذ أو الإعداد أو في مرحلة جمع التبرعات الوقفية[1].

ومن أمثلة مشاريع الأوقاف العامة أيضاً مشروع وقفي باسم شركة ينابيع الخير وهي تهدف إلى استجلاب التبرعات الوقفية العامة لاستثمارها في السوقين المالية والعقاريـة واستعمال إيراداتها الدورية في الإنفاق على جهات البر المتنوعة حسبما تحدده الهيئة العامة للأوقـاف فـي برنامجهـا السنوي وفي ميزانيتها.



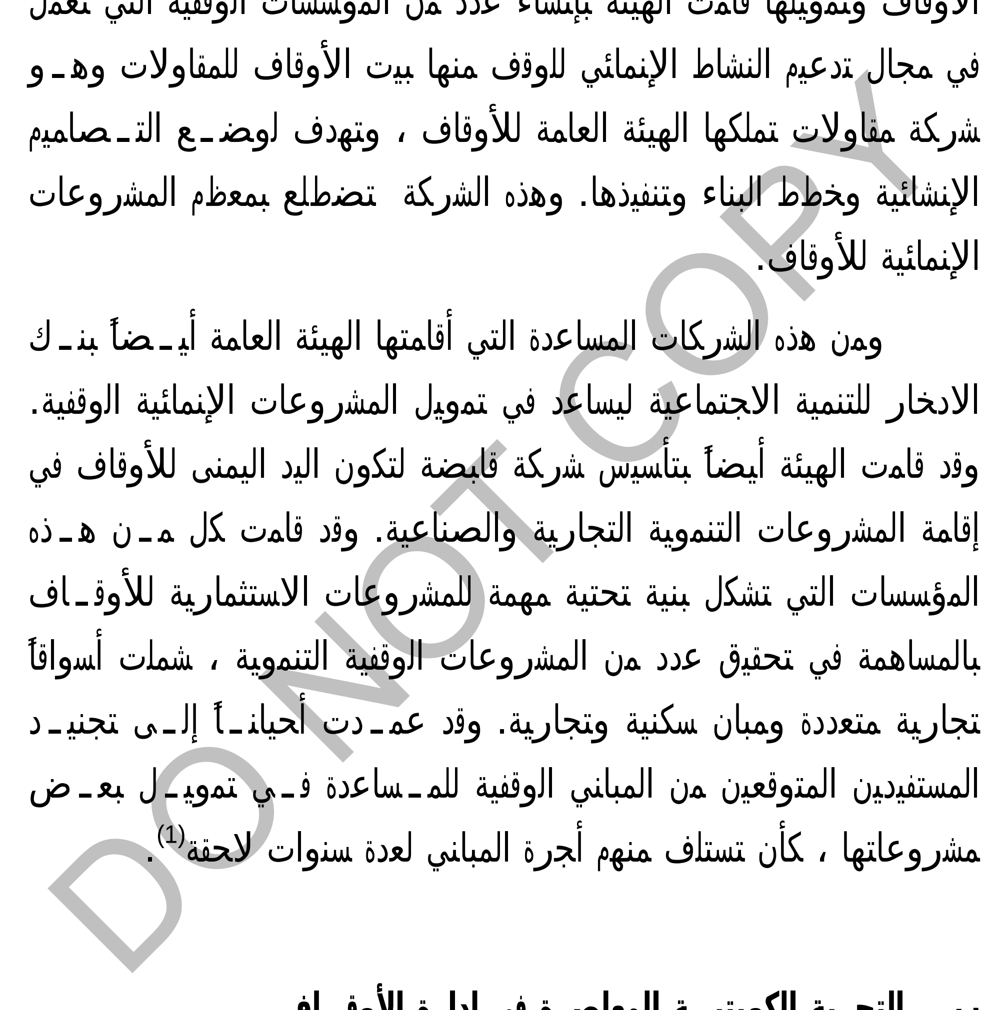
2- الأسلوب التنظيمي لإدارة واستثمار أملاك الأوقاف الموجودة

أما المجال الثاني لعمل الهيئة العامة للأوقاف في السودان فهو إدارة واستثمار الأوقاف القديمة الموجودة في المجتمع السوداني. وهنا عمـدت الهيئة العامة للأوقاف الإسلامية إلى العمل في اتجاهين. فحيثمـا وجـدت وثائق الوقف ، أو عرفت شروط الواقف وأغراض الوقف ، وبخاصة فيما يتعلق بكيفية تعيين الناظر، فإن الهيئة تعمل على مساعدة الناظر في تنميته وتطويره ، وإمداده بوسائل التمويل أحياناً ، وذلك بقصد تعظـيم إيراداتـه لصالح الغرض المحدد له ، مع الإبقاء على وجود ناظر خاص بكل مـال وقفي على سبيل الاستقلال حسبما تحدده الشـروط الـواردة فـي وثـائق الوقف ، مع الإشراف المباشر للهيئة على الناظر.

أما في الأحوال التي لا تعرف فيها شروط الواقف ، فقد اعتبـرت الهيئة العامة الوقف عاماً لجهات البر ، وقامت هي نفسها بتطويره وتنميته

---

[1] أ د ذوب أ د، "إيرادات الأوقاف الإسلامية " مود أ د مهدي، دور الأوقاف الإسلامية. وكذلك ـث مد ا سن عثمان عبد الصمد حول "التجربة السودانية تنمية الأوقاف" ضمن نفس الكتاب.



على أسلوب ضم الأوقاف المتناثرة بعضها إلى بعض في معظم الأحـوال. أي أن الهيئة العامة للأوقاف تجعل من نفسها ناظراً لهذه الأوقاف تقوم هي بإدارتها ورعاية أغراضها.

ومن أجل المساعدة في وضع وتنظيم الخطـط الإنمائيـة لأمـوال الأوقاف وتمويلها قامت الهيئة بإنشاء عدد من المؤسسات الوقفية التي تعمل في مجال تدعيم النشاط الإنمائي للوقف منها بيت الأوقاف للمقاولات وهـو شركة مقاولات تملكها الهيئة العامة للأوقاف ، وتهدف لوضـع التـصاميم الإنشائية وخطط البناء وتنفيذها. وهذه الشركة تضطلع بمعظم المشروعات الإنمائية للأوقاف.

ومن هذه الشركات المساعدة التي أقامتها الهيئة العامة أيـضاً بنـك الادخار للتنمية الاجتماعية ليساعد في تمويل المشروعات الإنمائية الوقفية. وقد قامت الهيئة أيضاً بتأسيس شركة قابضة لتكون اليد اليمنى للأوقاف في إقامة المشروعات التنموية التجارية والصناعية. وقد قامت كل مـن هـذه المؤسسات التي تشكل بنية تحتية مهمة للمشروعات الاستثمارية للأوقـاف بالمساهمة في تحقيق عدد من المشروعات الوقفية التنموية ، شملت أسواقاً تجارية متعددة ومبان سكنية وتجارية. وقد عمـدت أحيانـاً إلـى تجنيـد المستفيدين المتوقعين من المباني الوقفية للمـساعدة فـي تمويـل بعـض مشروعاتها ، كأن تستلف منهم أجرة المباني لعدة سنوات لاحقة[1].

ب ـ التجربة الكويتيـة المعاصرة في إدارة الأوقـاف

كانت وزارة الأوقاف الكويتية تقوم إلى عهد قريب بـإدارة جميـع أنواع الأوقاف في الكويت على النموذج الذي ذكرناه في الفصل الـسابق. وفي أواخر عام 1993 عمدت الوزارة إلى إنشاء الأمانة العامة للأوقـاف

---

(1) مد ا سن عثمان عبد الصمد: " تنمية الأوقاف ـ التجربة السودانية "، مرجع مذكور مسبقاً.

في الكويت من أجل القيام بأعباء لأوقاف الإسـلامية ، سـواء فـي ذلـك الموجودة منها فعلاً ، أو العمل على تشجيع إقامة أوقـاف جديـدة. وهـذه الأمانة العامة هي " جهاز حكومي يتمتع باستقلالية نسبية في اتخاذ القرار ، ولكنه يعمل وفق لوائح ونظم الإدارة الحكومية "[1].

وتقوم استراتيجية الأمانة على العمل في اتجاهين يؤدي مجموعهما إلى تحقيق أغراضها. الاتجاه الأول هو استثمار أموال الأوقاف الإسـلامية الموجودة في الكويت أو لصالح الكويت في الخارج ، وتوزيـع عوائـدها حسب شروط الواقفين. أما الاتجاه الثاني فهو العمل علـى إقامـة قنـوات مناسبة لاستقطاب إقامـة أوقاف جديدة ، بما في ذلك إحداث توعية وقفيـة لتشجيع قيام أوقاف جديدة. والعمل على توجيه استخدام إيرادات الأوقـاف بما يساعد في تنمية المجتمع حضارياً وثقافياً واجتماعياً[2] ضمن حدود مـا هو معروف من شروط الواقفين.

وقد تبنت الأمانة العامة أسلوب التنظيم الهيكلي الذي يتأسس علـى الاختصاص الوظيفي بحسب الأهداف فقسمت العمل بين أقسامها الهيكليـة على مبدأ تخصيص كل هدف من أهداف الأمانة العامة بقسم إداري خاص به. فمن أجل تحقيق الأغراض التي أنشئت الأمانة من أجلها اتجهت نحـو العمل في محورين تنظيميين هما :

1 ـ أجهزة استثمار وتنمية أموال الأوقـاف الموجـودة والجديـدة وتحصيل غلاتها وإيراداتها.

2 ـ أجهزة توزيع عوائد وإيرادات الأوقاف الموجودة على أغراضها والعمل على التوسع في إقامة أوقاف جديدة تخدم الأغـراض الاجتماعية ذات الأولوية والأهمية. ويشمل ذلك الدعوة إلـى

---

[1] عبد الوهاب ا وطي، "ا لفية التار ية للإدارة الوقفية الكويت" ورقة قدمت ندوة البحرين حول الأوقـاف، 1996.

[2] نفسه.

إقامة أوقاف جديدة من خـلال تعريـف الـواقفين المتـوقعين بالحاجات الاجتماعية والتنموية مما يـرغبهم بإقامـة أوقـاف لرعايتها وتلبيتها ، ومن ثم تشجيعهم لوقف الأمـوال اللازمـة لهذه الأغراض من خلال صناديق متخصصة.

ولقد استدعى هذا الأسلوب التنظيمي أن ينشأ عن هذين المحـورين إطاران أو قطاعان تنظيميان عريضان هما قطاع الاستثمار الذي يتألف من عدد من الإدارات للاستثمار العقاري وغير العقاري ، وقطـاع للـصناديق والمشاريع الوقفية الذي يتألف من عدد من الصناديق والمـشاريع بحـسب الأغراض الاجتماعية التي ترى الأمانة العامة للأوقاف أنها تحتـاج إلـى الرعاية الوقفية على سبيل الأولويـة.

1- إدارات استثمار الأموال الوقفيـة

تتخصص إدارات الاستثمار في الأمانة العامة باسـتثمار الأمـوال الوقفية وتنميتها ، وتحسين أدائها من أجل زيادة إيراداتهـا. وهـي تقـوم باستثمار جميع أموال الأوقاف ، سواء منها ما وقفته الأجيال الماضية أو ما يوقف مجدداً نتيجة لجهود الإعلام والتوعية والتعريف بالوقف والدعوة إليه ولرغبة أهل الخير في إنشاء أوقاف جديدة.

وتعتمد استراتيجية الاستثمار داخل قطاع الاسـتثمار علـى هيكـل تنظيمي يقوم على الاختصاص النوعي. فهو يميز بين الاستثمار العقـاري وغير العقاري. بحيث وجدت إدارة مستقلة متخصصة بكـل مـن هـذين النوعين من الاستثمار. وتسعى هذه الإدارات إلى التعاون فيما بينهـا مـن أجل الوصول إلى محفظة استثمارية مثلى تتألف من استثمارات متنوعـة ، قليلة المخاطر ، وحسنة التوزيع الجغرافي ، منها ما هو عقاري ، ومنها ما هو مالي ، ومنها ما هو خدمي.

وفي هذا السبيل ، فقد ساهمت الأمانة العامة للأوقاف في محافظ استثمار مالية متعددة كلها تتقيد بأحكام الشريعة الإسلامية ، مع توزيع مدروس للمخاطر القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل. كما أنها كونت في إدارة الاستثمارات جهازاً متخصصاً بهذا النوع من الاستثمارات المالية. الأمر الذي ساعدها على التوسع إلى تقبل استثمار أموال الغير أيضاً ، وقد بدأت بالأموال الاستثمارية لبيت الزكاة في الكويت ، حيث تولت مسؤولية إدارة محفظته الاستثمارية بناء على اتفاق خاص بين الأمانة العامة والبيت.

ومن خلال هذه التوجهات الاستثمارية أسست الأمانة العامة للأوقاف شركة إدارة الأملاك العقارية ، وعهدت إليها بإدارة جميع الأملاك العقارية الوقفية، بعد أن قامت بحصر العقارات الوقفية في الكويت. وبذلك يتضح أن التوجه الاستثماري للأمانة العامة للأوقاف يعتمد على تنويع الاستثمارات الوقفية من عقارية ومالية مباشرة وغير مباشرة (عن طريق المساهمة في صناديق استثمارية تقيمها جهات أخرى وتتفق معاملاتها مع أحكام الشريعة الإسلامية).

ومما ينبغي ملاحظته في هذا المجال أن اختصاص كل إدارة استثمارية يشمل الأموال الوقفية الموجودة ، سواء أكانت وثائقها وشروط واقفيها معروفة، أم كانت هذه الشروط غير معروفة ، لأن إدارات الاستثمار تركز اهتماماتها على تنمية الأموال الوقفية والوصول إلى أكثر أشكال الاستثمار كفاءة ونماء ، مما فيه مصلحة المستفيدين من الوقف على كل حال. وهي بذلك تترك قضايا التوزيع للصناديق الوقفية.

وكذلك فإن جهود إدارات الاستثمار في الأمانة العامة للأوقاف تشمل أيضاً الأوقاف الجديدة التي يتم استدراجها طبقاً لشروط وأغراض وقفية تحددها الصناديق التابعة للأمانة وتعرضها على المتبرعين.

2- إدارة أغراض صناديق الأوقاف : الصناديق الوقفيـة

تقوم فكرة الصناديق الوقفية على إنشاء إدارات تتخصص كل منهـا برعاية وخدمة غرض مجتمعي خدمي يدخل ضمن وجوه البر ذات النفـع العام للمجتمع بكامله أو لشريحة من شرائحـه. فالصناديق الوقفيـة هـي وحدات وقفية مالية توزيعية تؤسسها الأمانة العامة للأوقاف في الكويـت ، ويصدر بإنشاء كل منها قرار من وزير الأوقاف.

ويتخصص كل صندوق برعاية خدمة مجتمعية معينة ، تتخذ شـكل وجه من وجوه البر يحدده قرار إنشاء الصندوق. ثـم يـدعو الـصندوق المتبرعين إلى إنشاء أوقاف لخدمة غرضه الوقفي أو وجه الخيـر الـذي يتخصص به. فالصندوق يعمل إذن على توجيه الواقفين إلى وجه البر الذي يتخصص به وتوعيتهم بأهميته واستدراج تبرعاتهم الوقفية من أجله ، ولكنه يتخصص برعاية الغرض الوقفي والإنفاق عليه دون التدخل في استثمار ما يخصص لغرضه من أموال وقفية.

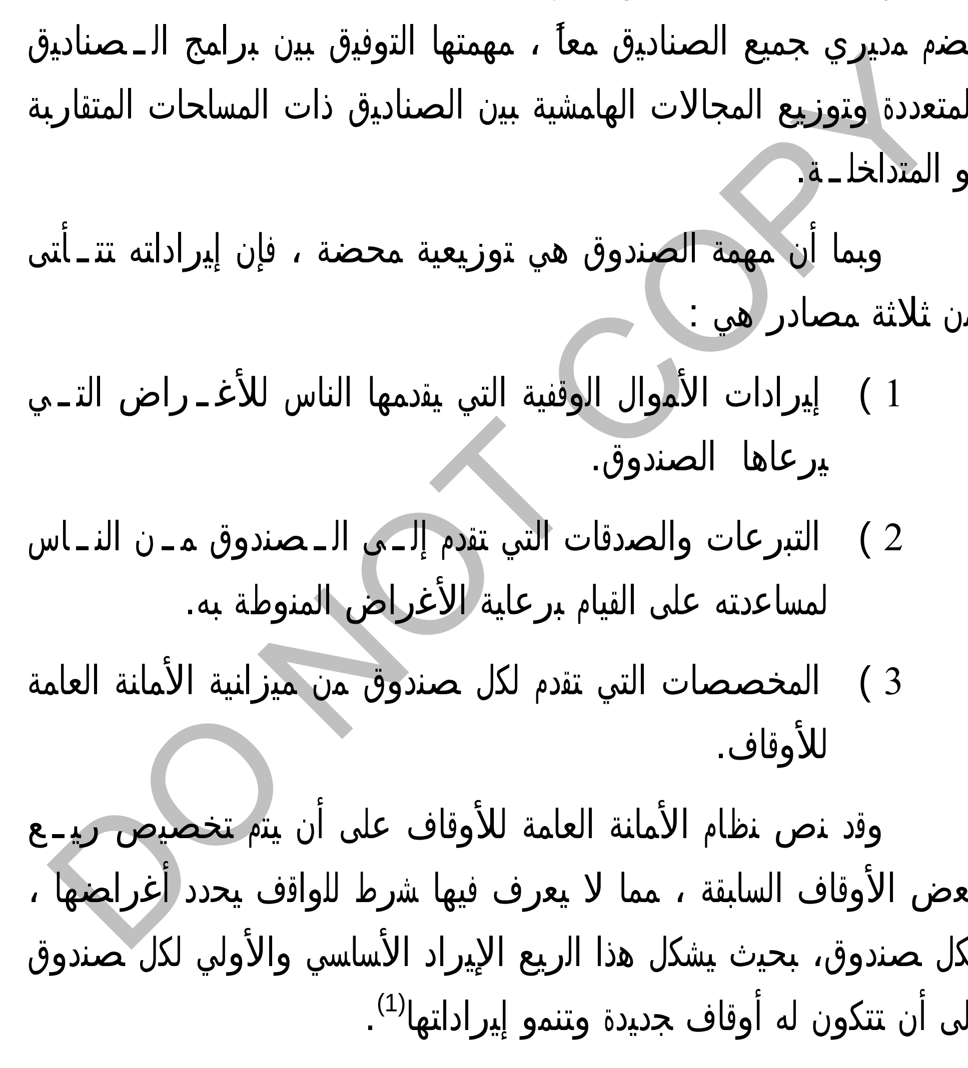
يضاف إلى ذلك أن الأمانة العامة تخصص لكل صندوق وقفي مبالغ سنوية من ميزانيتها التي تحصل عليها من المساعدات الحكومية أو مـن التبرعات العامة أو من إيرادات الأوقاف العامة غير المخصصة الموجودة لدى الأمانة العامة للأوقاف.

ولقد قامت الوزارة بإنشاء أحد عشر صندوقاً وقفياً فيما بين شهري 94/12 و 1996/5. أما وجوه البر التي رسمت لها فتشمل مساحة عريضة من الجوانب الاجتماعية والثقافية والتنموية، بدءاً مـن رعايـة المعـاقين وتأهيلهم، وانتهاء بالتعاون الإسلامي الدولي وتقديم المساعدات لوجوه الخير في البلدان والمجتمعات الإسلامية خارج الكويت.

ولقد أسست صناديق متخصصة لأغـراض الرعـاية والتنميـة الصحية ، ورعاية المساجد ، والمحافظة على البيئة ، والتنميـة العلميـة ،

والثقافة والفكر ، والقرآن الكريم وعلومه ، ورعاية الأسرة ، والتنمية المجتمعية ، وأخيراً رعاية أهداف الأمانة العامة للأوقاف نفسها.

أما إدارة الصندوق فيقوم بها مدير يعينه الأمين العام للأوقاف ، ويعمل المدير تحت إشراف مجلس إدارة يختار أعضاءه وزير الأوقاف من عناصر شعبية ذات كفاءة واهتمام. كما أنشئت لجنة تنسيق بين الصناديق تضم مديري جميع الصناديق معاً ، مهمتها التوفيق بين برامج الصناديق المتعددة وتوزيع المجالات الهامشية بين الصناديق ذات المساحات المتقاربة أو المتداخلة.



وبما أن مهمة الصندوق هي توزيعية محضة ، فإن إيراداته تتأتى من ثلاثة مصادر هي :

1) إيرادات الأموال الوقفية التي يقدمها الناس للأغراض التي يرعاها الصندوق.

2) التبرعات والصدقات التي تقدم إلى الصندوق من الناس لمساعدته على القيام برعاية الأغراض المنوطة به.

3) المخصصات التي تقدم لكل صندوق من ميزانية الأمانة العامة للأوقاف.

وقد نص نظام الأمانة العامة للأوقاف على أن يتم تخصيص ريع بعض الأوقاف السابقة ، مما لا يعرف فيها شرط للواقف يحدد أغراضها ، لكل صندوق، بحيث يشكل هذا الريع الإيراد الأساسي والأولي لكل صندوق إلى أن تتكون له أوقاف جديدة وتنمو إيراداتها[1].

أما مجالات عمل كل صندوق فتتحدد حسب غرضه. وعلى العموم فإن أنشطة إدارة كل صندوق تنحصر في الدعوة إلى وقف الأموال لصالح

---

[1] صلاح مد الغزا ، " الصناديق الوقفية " ورقة قدمت ندوة البحرين 1996.

أغراضه، ثم استعمال إيراداته مما خصص له من أوقاف ومن المصادر الأخرى في الإنفاق على ما حدد للصندوق من أغرض البر.

أما إدارة أموال الأوقاف نفسها واستثمارها – بما في ذلك الأوقاف التي يقدمها لناس للصناديق الوقفية - فقد ترك ذلك كله لإدارات الاستثمار ، تطبيقاً لمبدأ التخصص واستشرافاً لاستخدام كفاءات فنية متخصصة في الاستثمار.

ويلاحظ أن في هذا التوزيع للأعمال والأنشطة والوظائف بين إدارات الصناديق وإدارات الاستثمار ، إعادة لتعريف وظيفة الناظر أو المتولي. فقد كان الناظر في الماضي هو الذي يدير أموال الوقف ويحصل ريعه وينفق على أغراضه. وقد عبرت التقسيمات الإدارية الجديدة للأمانة العامة للأوقاف في الكويت عن فصل إدارة استثمار أموال الأوقاف عن إدارة الإنفاق على أغراضها، فجُعل الاستثمار في إدارات الاستثمار وتخصصت الصناديق الوقفية بالعمل على تقديم الخدمات التي وضعت الأوقاف من أجلها ، وذلك بالإنفاق على الأغراض الخيرية والاجتماعية المخصصة لكل صندوق.

يضاف إلى ذلك أن مهمة نشر التوعية الوقفية والدعوة إلى إنشاء أوقاف جديدة كانت في الماضي التاريخي مما يقوم به الوعاظ والعلماء والقيادات الاجتماعية والسياسية وأهل الرأي فقط ، فجاءت أنظمة الصناديق وجعلت إداراتها مطالبة صراحة بالعمل على نشر التوعية بالأوقاف وتشجيع وتيسير إقامة الأوقاف الجديدة لأغراض البر التي تعمل الصناديق على تحقيقها.

وأخيراً ، فإنه يتضح من أغراض الصناديق الوقفية المتعددة أن من أهم أهداف إنشائها ربط النشاط الوقفي في الأمة بالأهداف التنموية والثقافية

العامة وتفعيل التكامل المتبادل بين الوقف والجهـات الأخـرى الحكوميـة والشعبية باتجاه تحقيق تلك الأهداف.

الفصل الثاني والعشرون

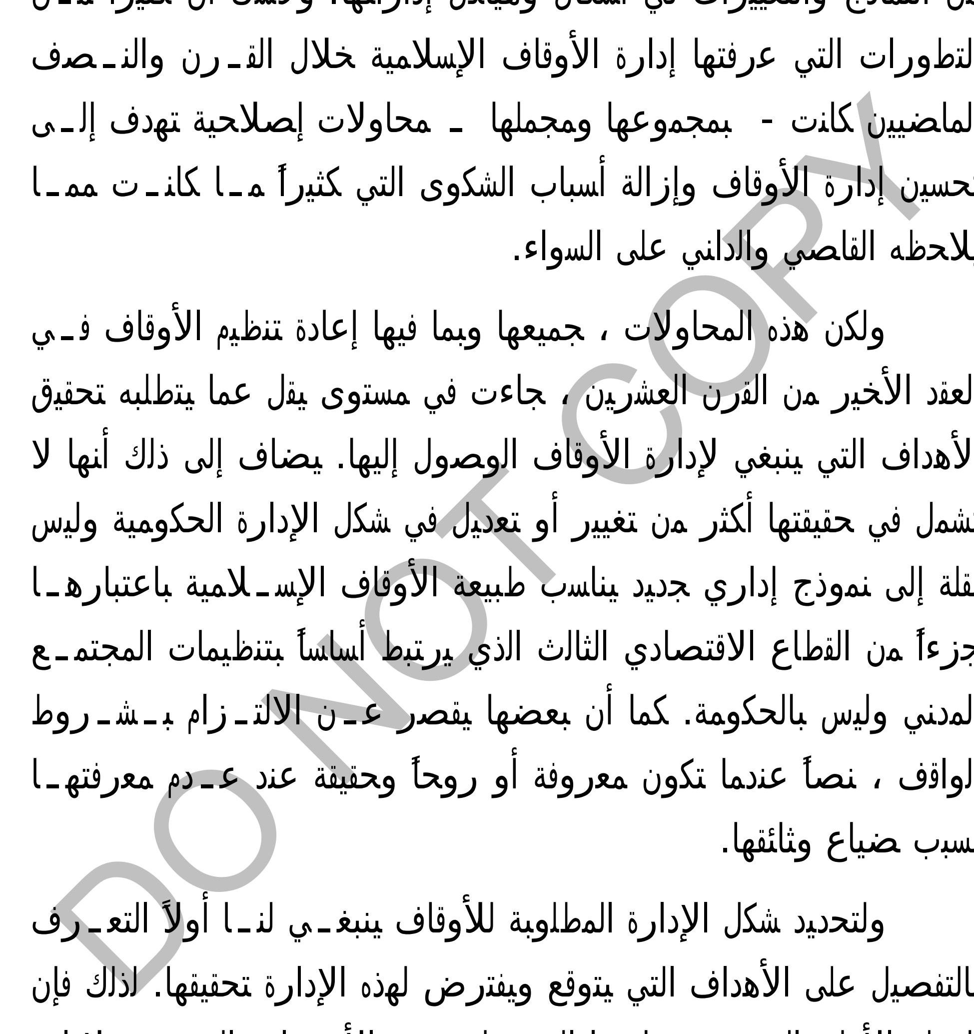
النموذج المقترح

لإدارة الأوقاف الاستثمارية

الفصل الثاني والعشرون

النموذج المقترح لإدارة الأوقاف

رأينا في الفصلين السابقين أن الأوقاف الإسلامية قد عرفت عدداً من النماذج والتغييرات في أشكال وهياكل إداراتها. ولاشك أن كثيراً من التطورات التي عرفتها إدارة الأوقاف الإسلامية خلال القرن والنصف الماضيين كانت - بمجموعها ومجملها - محاولات إصلاحية تهدف إلى تحسين إدارة الأوقاف وإزالة أسباب الشكوى التي كثيراً ما كانت مما يلاحظه القاصي والداني على السواء.



ولكن هذه المحاولات ، جميعها وبما فيها إعادة تنظيم الأوقاف في العقد الأخير من القرن العشرين ، جاءت في مستوى يقل عما يتطلبه تحقيق الأهداف التي ينبغي لإدارة الأوقاف الوصول إليها. يضاف إلى ذلك أنها لا تشمل في حقيقتها أكثر من تغيير أو تعديل في شكل الإدارة الحكومية وليس نقلة إلى نموذج إداري جديد يناسب طبيعة الأوقاف الإسلامية باعتبارها جزءاً من القطاع الاقتصادي الثالث الذي يرتبط أساساً بتنظيمات المجتمع المدني وليس بالحكومة. كما أن بعضها يقصر عن الالتزام بشروط الواقف ، نصاً عندما تكون معروفة أو روحاً وحقيقة عند عدم معرفتها بسبب ضياع وثائقها.

ولتحديد شكل الإدارة المطلوبة للأوقاف ينبغي لنا أولاً التعرف بالتفصيل على الأهداف التي يتوقع ويفترض لهذه الإدارة تحقيقها. لذلك فإن النقطة الأولى التي سيبحثها هذا الفصل هي الأهداف المحددة لإدارة الأوقاف الاستثمارية ومدى التناسب بين كل من هذه الأهداف والنماذج الإدارية المطروحة للقيام بأعباء العمل على تحقيقه. ثم ننتقل بعد ذلك إلى اقتراح نموذج للإدارة نرى أنه يناسب طبيعة الأوقاف الإسلامية الاستثمارية وأهدافها.

أولاً : أهداف إدارة الأوقاف الاستثمـاريـة

إن إدارة الأوقاف ، شأنها في ذلك شأن أي إدارة تقوم على رعايـة وخدمة أي مجموعة من الأموال المخصصة لتحقيق هدف معين، ينبغي أن تتركز جهودها في تحقيق أكبر درجة ممكنة من درجـات الوصـول إلـى الهدف المضروب لها وتعظيم انتفاع ذلك الهدف من الأموال الموضـوعة بين يديها. وبذلك يمكن تلخيص أهـداف إدارة الأوقـاف - وبالتـالي أي إصلاح في هذه الإدارة - فيما يلي:

- رفع الكفاءة الإنتاجية لأموال الأوقاف إلى حدها الأمثل من أجل توفير أكبر قدر من الإيرادات للأغراض التي حبست من أجلها هذه الأموال. ويتأتى هذا بما يلي:

  (أ) تعظيم إيراداتها بتحقيق أكبر معدل ممكن من العائد.

  (ب) تخفيض نفقاتها الإدارية إلى أدنى حد.

  (ج) تقليل احتمال المزالق الأخلاقية Moral Hazards ، مـن فـساد واختلاس وإساءة أمانة وغير ذلك ، في الإدارة ، إلى أدنـى حد.

- حماية أصول أموال الأوقاف بالصيانة والحذر وحسن الاحتيـاط فـي الاستثمار وحسن إدارة مخاطر الاستثمار ، باعتبار هذه الأموال مصدراً دائماً مؤبداً لإيرادات تنفق في وجوه البر. وتأتى صيانة أصول أمـوال الأوقاف بالتركيز على الاستثمارات الطويلـة الأجـل وذات المخـاطر القليلة ، وبتوزيع وتنويع المحفظة الاستثمارية مـع مراعـاة شـروط الواقفين ، وإدراك الحالات والاستثناءات التي يعتبر الفقه الإسلامي فيها إمكان الخروج عن هذه الشروط. كما يتطلب ذلك المتابعة الدائمة لهـذه الاستثمارات ولأحوال أسواقهـا.

- حسن توزيع إيرادات الأوقاف على أغراضها المرسومة لها سواء بنص شروط الواقف أم من خلال المعالجة الفقهية ، وتقليل احتمالات المزالق الأخلاقية في التوزيع (التوزيع على غير ذوي الاستحقاق) إلى أدنى حد ممكن. وهذا أمر يتطلب معرفة تفصيلية لأحوال المنتفعين من الوقف ، سواء أكانوا أشخاصاً بأعيانهم ، أو بأوصافهم ، أم كانوا أغراضاً عامة ذات نفع للأمة كلها أو لشرائح كبيرة منها. كما يتطلب أيـضاً متابعـة مستمرة للتغيرات الاجتماعية والاقتصادية ، وقدرة إدارية على اتخـاذ القرار اللازم لإجراء التعديل الذي تقتضيه أيـة تغيـرات فـي هـذه الأوضاع.
- الالتزام بشروط الواقف ، سواء منها ما تعلق بنوع الاستثمار وأهدافه ، أم بأغراض الوقف وتعريفها الموضوعي وحدودها المكانية، أم بـشكل الإدارة وكيفية توصل المدير أو الناظر إلى منصبه.
- إعطاء نموذج للواقفين المحتملين بحيث يشجعهم علـى وقـف أمـوال جديدة، وعلى العموم نشر التوعية الوقفية وتشجيع إقامة أوقاف جديـدة من خلال لسان الحال والسلوك الفعلي للإدارة.

ولنبدأ في التعليق على هذه الأهداف وكيفية تحقيقهـا مـن النقطـة الأخيرة، على اعتبار الأهداف الثلاثة الأولـى تتعلـق مباشـرة بالـشكل المؤسسي للإدارة وهو ما سيكون تركيز هذا الفصل على دراسته.

فالدعوة إلى إنشاء أوقاف جديدة وتشجيع قيامها هو في الحقيقة هدف جانبي فقط بالنسبة لأجهزة إدارة الأوقاف الاستثمارية. بل إن هذا الهـدف هو هدف اجتماعي عام وليس مما تخـتص بـه إدارة أمـوال الأوقـاف الاستثمارية. وقد كانت تتولاه العلماء والوعاظ وأئمـة المـساجد والقـادة السياسيون والزعماء الاجتماعيون خـلال عصـور الإسـلام الـسالفة ، كمـا يتضح ذلك من نصـح الرسـول ﷺ لعمر بإنشاء وقفه في خيبـر ،

وكذلك إشارته بشراء بئر رومة ووقفها مما استجاب لفعله عثمان ، رضي ا عنهما ، بناء على تلك الإشارة. وواضح أن نمو الأوقاف عبر التـاريخ الإسلامي لم يكن أبداً من عوامله وجود جهاز وقفي يتخـصص بالتـشجيع على قيامها ، لأنه لم يوجد في الماضي مثل هذا الجهاز.

وبكلمة أخرى فإن هدف التشجيع على قيام أوقاف جديـدة يـرتبط بالحكومات المعاصرة ، وبشكل خاص بوزارة الشئون الإسلامية أو بوزارة الأوقاف وغيرها من وزارات التوعية الاجتماعية والإعلام والثقافة. كمـا يرتبط أيضاً بالعناصر الاجتماعية الفاعلة النشطة من الناس.

وإنما ينحصر دور إدارة أموال الأوقاف الاستثمارية بتقديم النموذج الناجح المشجع للواقفين الجدد. لذلك أكدنا أن إدارة الأوقاف الاستثمارية إنما تساعد في التوعية الوقفية والدعوة إلى إقامة أوقاف جديدة من خلال لـسان الحال ، بإعطاء القدوة الحسنة والنموذج الصالح ، بحيث يلمس الناس الفائدة الكبيرة من إقامة أوقاف جديدة. ويمكن أن يضاف إلى ذلك قيام إدارة الوقف بإنفاق جزء من إيراداته على التشجيع على إقامة أوقاف جديدة إذا كان ذلك مما يدخل ـ ولو بشكل عام ـ ضمن شروط الواقـف فـي نـشر العلـم الشرعي والدعوة إلى الخير بصورة عامة ، لأن التوعية الوقفية هي نفسها وجه من وجوه البر والخير.

ولا ينبغي أن يظن من ذلك أن وجود جهاز للتوعية والإعلام أمـر غير مفيد، بل هو ضروري في عصر صار التخصص فيه من أول شروط الكفاءة في تحقيق الأهداف ، وتنوعت فيه وسائل الإعلام وأشكاله.

ولكننا ينبغي أن ندرك أن هذا الهدف يرتبط بالحكومات المعاصرة ، ووزاراتها وأجهزتها ، ولا يقتصر على إدارة الوقف. وبخاصـة أن قـد لا يكون من السائغ شرعاً إنفاق أي جزء من إيرادات الوقف علـى التـشجيع على إقامة أوقاف جديدة إلا إذا كان ذلك مما يدخل ضمن شروط الواقـف.

كأن يكون الواقف قد ذكر نشر العلم الشرعي والدعوة إلى الخير بـصورة عامة ضمن أغراض وقفه ، لأن التوعية الوقفية هي نفسها مما يدخل تحت مسمى العلم الشرعي.

لذلك فإن هدف نشر التوعية الوقفية وإقامة أوقاف جديدة إنما يعتبر أمراً جانبياً بالنسبة لإدارة الأوقاف الاستثمارية. وإنما أردنا بإدخـال هـذا الهدف ضمن أهداف إدارة الوقف أن لا نقصر بحثنـا علـى إدارة أمـوال الأوقاف الاستثمارية وحدها ، وإنما نشمل التصور الـذي نـراه الأقـرب والأمثل والأولى ، من وجهة نظر شروط الواقف ومقاصد الشريعة ، لدور وزارة الأوقاف نفسها أو الجهاز الحكومي الذي يتولى شـؤون الأوقـاف ، سواء أسُمي أمانة عامة ، أم هيئة ، أم مديرية ، أم غير ذلـك. وهـو مـا سنتابع تفاصيله في الفصل الثالث والعشرين.

أما هدف الالتزام بشرط الواقف ، فإنه يمكن الافتراض بأن معظـم أموال الأوقاف الموجودة حالياً في العالم الإسلامي لم يلحظ فـي وقفهـا ـ حين حبسها واقفوها ـ أن تديرها وزارة أو مديرية للأوقاف ، لا نصاً من شروط الواقفين ولا ضمناً من روح تلك الشروط. وذلك لسبب بسيط جـداً هو أن مثل هذه الوزارة أو المديرية لم تكن موجودة أصلاً فـي الأزمـان الغابرة ، ولم يكن ليخطر في أذهان الواقفين أنها ستوجد في المـستقبل[1]. وهذا لا يعني عدم إمكان قيام أوقاف جديدة معاصرة يـشترط واقفوهـا أن تكون النظارة فيها للحكومة ممثلة في وزارة الأوقـاف ، أو هيئتهـا ، أو أمانتهـا ، رغم أننا لا نرى المصلحة في ذلك.

وبالتالي فإن فرضية الذَرية في إدارة الأوقاف هي الفرضـية التـي تنسجم مع شروط الواقفين قياساً على ما بين أيدينا من وثائق وقفية وعلـى

---

(1) ولعل الفقهاء بإدخال القاضي مسألة إدارة الوقف بدلاً من الوا قد ظوا مثل ما لاحظنا من أنه لا يتـصور أن يكون تقدير الواقف ترك إدارة الوقف للحكومة، و اصة أنه من ا عروف أن الفقهاء اعتادوا أن يكون لديهم ثقة قليلة با كومات وتصرفاتا.

الأسئلة والفتاوى الفقهية التي نجدها في طيات الكتب، وبخاصة ما تخصص بالنوازل منها، وكذلك على الأحكام الفقهية المتعلقـة باختيـار النـاظر أو المتولي في حالة عدم تعيينه من قبل الواقف أو موت من عينه الواقف مـع عدم النص على أسلوب لاختيار خلفه.

ونقصد بالإدارة الذرية أن تتم إدارة كل مال وقفي وحده دون ضـم هذه الأموال بعضها إلى بعض ، ودون إدارة مركزية يناط بها أمر اتخـاذ القرار المتعلق بإدارة أموال الأوقاف الاستثمارية ، سواء أكان اسمها وزارة أو أمانة أو هيئـة. وأن يقوم على كل مال وقفي مدير قد تـستغرق إدارة الوقف كل وقته فيكون متفرغا لهذا العمل ، وقد لا تستغرق ذلـك فيكـون مديراً غير متفرغاً ، وذلك إما بسبب حجـم الوقـف أوطبيعـة الأمـوال الاستثمارية الموقوفة أو شكل الاستثمار الذي استودعت فيه هذه الأمـوال. ويكون المدير في العادة من نفس محلة الوقف وذا علاقة وثيقة بأغراضـه وبالمنتفعين منه.

وهذا النوع من الإدارة هو في الحقيقة النموذج التقليدي الذي استمر في التطبيق قروناً طويلة ، ولقد كـان وراء النجـاح التـاريخي للوقـف الإسلامي في مجالات اجتماعية عديدة وبخاصة في التعليم والصحة والبحث العلمي والخدمات العامة ، لأنه قدم كلاً من الاستقلالية اللازمة والمرونـة المطلوبة في إدارة الأوقاف على مر السنين والأيام.

ولكنه هو نفسه أيضاً النموذج الإداري الذي أفرز الانتقادات الكثيرة التي أدت إلى نشوء وزارات الأوقاف وقيام النماذج الحكومية الجماعية في إدارة الأوقاف منذ منتصف القرن التاسع عشر إلى اليوم. فكيف حصل إذن ان النموذج الإداري الذي كان وراء الارتقاء قد صار هو بيت الداء ؟!

إننا نرى أن فكرة إصلاح إدارة أموال الأوقاف التـي كانـت وراء تدخل الدولة في الإدارة كان لها مبررات اجتماعية عديدة. ولعل خير مـا

يعبر عنها ابن عابدين الذي عاصر تلك الفترة. فإنه لا حظ ليس فقط فساد كثير من المتولين، بل أيضاً فساد الجهاز القضائي المشرف ، فضلاً عن فساد الإدارة الحكومية[1]. ولعل ابن عابدين كان يمكن أن يقترح إعادة بناء إدارة الوقف بشكل مؤسسي ينبني على اختيار الإدارة بطريقة جماعية تخضعها لعنصري التنافس في تحسين الإنجاز والرقابة الداخلية من الكيان الذي اختار الإدارة ، لو كان قد أتيح له الإطلاع على تجارب مشابهة كانت إرهاصاتها الأولى قد بدأت في زمنه في بعض البلدان الغربية.



لذلك فإنه يمكن القول إن المحاولات الإصلاحية في إدارة الأوقاف. لم تُتَح لها فرصة التحسين الحقيقي في النموذج المؤسسي في الإدارة ، مما يؤدي إلى تحسين حقيقي في الكفاءة الإنتاجية ، وفي المحافظة على أصول الأموال الوقفية ، والكفاءة في التوزيع على أغراض الوقف بسبب شكل التدخل الذي اتجهت إليه الحكومات في محاولتها الإصلاحية. فالفساد في الإدارة لم ينشأ لأنها محلية ذرية حتى تستبدل بالإدارة الحكومية المركزية وإنما نشأ لانعدام الشكل المؤسسي الذي يحقق المرونة والكفاءة في الإدارة مع إخضاعها لدرجة عالية من رقابة الأداء بشكل يرتبط بتحقيق أهداف الأوقاف الاستثمارية المذكورة أعلاه.

وبالتالي فإن الشكل الإداري المطلوب للأوقاف الاستثمارية ، فكرة وأموالاً وأغراضاً ، ينبغي أن يعمل على تحقيق الأهداف الثلاثة الأولى من خلال إطار مؤسسي يحافظ على الذَرية المحلية في الإدارة ، ولا يضحي بالشرط الذري في الإدارة ، سواء أكان مذكوراً صراحةً في وثيقة الوقف ، أم مفهوماً من طبيعة النشاط الوقفي والمرحلة التاريخية التي نشأ فيها.

ولنعد الآن إلى الأهداف الثلاثة الأولى للوقف الاستثماري وهي رفع الكفاءة الإنتاجية بتعظيم الإيرادات وضغط النفقات الإدارية والاستثمارية ،

---

(1) وقد أشرنا إ ذلك الباب الثا .

وحماية أصول الأملاك الوقفية ، وتقليل الفساد في الإدارة وفي التوزيع على الأغراض إلى أدنى مستوى ممكن. ولا ترانا نحتاج إلى الحديث عن قلة كفاءة الإدارة الحكومية - عامة - في الاستثمار الذي يقصد منه تعظيم الربح ، وبخاصة في وقت تتجه فيه جميع المجتمعات في العالم نحو التخفيف من دور الحكومة والاعتماد على اقتصاد السوق ، بعد أن انكشف الغطاء عن الفشل الذريع للإدارة الحكومية للمشروعات الاقتصادية في كل بلدان الدنيا.

والذي يبدو واضحاً للعيان من ملاحظة بسيطة أولية أن جميع محاولات الإصلاح في إدارة الأوقاف - بما فيها التجربة السودانية والطرح الكويتي - تعتمد على دور حكومي مركزي رئيس في الإصلاح.

وإنه مهما دافع المدافعون عن هذه النماذج التي تضع الحكومة في سدة القيادة والإدارة ، فهي لا تخلو - ولا تستطيع أن تخلو - مما هو معروف عن الإدارة الحكومية من مشكلات قلة الكفاءة والإنتاجية ، والمزالق الأخلاقية ، وعدم توفير المعلومات المتعلقة بأعمالها ، وغير ذلك. فمنذ القديم اعترض ابن خلدون على قيام الحكومة بالمتاجرة لأنها تاجر غير ذي كفاءة. والحكومة تبقى حكومة ، حتى لو كان اتخذت اسم وزارة أوقاف ، أو مديرية أو هيئة أو أمانة للأوقاف ! والمشكلات التي تنشأ عن إدارة الحكومة للأموال الاستثمارية لا تتأثر كثيراً - ولا نوعياً - بتغيير لون الإدارة الحكومية من وزارة إلى هيئة أو أمانة.

ولعله مما يوقع في كثير من الوهم أن هذه التغييرات كثيراً ما تترافق مع تعيين أشخاص جدد في إدارات الهيئات والأمانات عند إنشائها ، ممن يتحمسون للون الإدارة الحكومية الجديدة ويعملون على إنجاحه. ولكن ما أن يفتر ذلك الحماس حتى تعود الإدارة الحكومية إلى الترهل المعروف ، وإلى المبادئ العامة في قلة المرونة الإدارية ، وانتقال أسلوب المحاسبة من مبدأ الكفاءة الإنتاجية إلى مبدأ الرضى الإداري. فتظل

برأسها مجدداً جميع المشكلات الناشئة عن الإدارة الحكومية ، بكل ألوانها. الأمر الذي يجعلنا نؤكد على أهمية التمييز بين التغيير الشخصي الذي يرافق عادة تغيير لون الإدارة الحكومية والتغيير المؤسسي الذي تحتاج إليه الأوقاف الاستثمارية في عصرنا الحاضر.

وبذلك ، فإن التغير المطلوب في شكل الإدارة لأموال الأوقاف الاستثمارية ينبغي أن يكون مؤسسياً يخرجها من سلطة الحكومة ، ويحافظ على طبيعة كونها قطاعاً ثالثاً ، لا يدخل في حيز الإدارة الاقتصادية للقطاع الخاص ، بوقت واحد معاً.

ومن جهة أخرى ، فإن هذه المشكلة الحقيقية لها جانب آخر أيضاً هو أن إدارة أموال الأوقاف لا يمكنها أن تتشبع بمبادئ اقتصاديات السوق ، وذلك لانعدام الحافز الذاتي الذي نجده في سلوك المنشأة الاقتصادية أو الإنتاجية في السوق ، وهو حافز الربح أو المنفعة. وبالتالي فإن التحدي الذي نواجهه في اختيار شكل إدارة الأوقاف هو أن نوجد توازناً مؤسسياً يؤدي إلى ربط هدف الإدارة (أو بالأحرى المدير أو المديرين) بأهداف الوقف دون الإخلال بمبدأ الرقابة والتوازن Check nd Balance .

ثانياً : إدارة أموال الأوقاف الاستثمارية

إن الشكل الإداري الذي نراه يحقق شروط الكفاءة والرقابة هو **<u>الإدارة الذَرية المحلية المحددة بفترة زمنية معينة ، والتي تخضع لرقابة إدارية ومالية حكومية وشعبية وتتمتع بدعم حكومي</u>** في جوانب التخطيط والمشورة الاستثمارية والتمويل[1]. أي أنها إدارة تشبه إدارة المنشآت

---

[1] كل ذلك عند غياب شرط الواقف بكيفية اختيار إدارة الوقف. فإذا وجد للواقف رأي اختيار الإدارة فهي كما شرطه، مع ا ضوع للرقابة والتمتع بالدعم. إلا إذا فقد شرط الواقف أ يته بسبب عدم صلاحيته لتحقيق غرض الوقف.

Corporations التي تعمل في ظل نظام السوق مع التعويض عن رقابة الجمعية العمومية والمالكين برقابة حكومية وشعبية.

أي أن الشكل الذري نقترحه لإدارة أموال الأوقاف الاستثمارية يتألف من الأجهزة التالية : 1) إدارة مباشرة ، يمكن أن تتألف من شخص واحد طبيعي أو اعتباري ، أو من مجلس من عدة أشخاص. 2) جمعية أو مجلس موسع لكل ما ل وقفي تكون وظيفته اختيار الإدارة ومراقبتها ومحاسبتها. وتدعم هذه الإدارة برقابة حكومية خارجية يقوم بها جهاز حكومي مؤهل وفق معايير للأداء فنية مدروسة. كما تدعم بخبرات فنية وتسهيلات مالية تقدمها الوزارة أو الهيئة التي ترعى شئون الأوقاف وتهتم بترقيتها وتطويرها.

ومن جهة أخرى هي إدارة ذرية تتعلق بكل ما ل أو مشروع وقفي وحده ، دون ربط الأموال الوقفية ببعضها ، ودون إقامة مؤسسات مركزية بجميع الأوقاف في البلد أو القطاع الاقتصادي.

فالوقف في الحقيقة يشبه منشآت الأعمال الاقتصادية Economic Corporations من حيث أنه شكل تنظيمي لمجموعة من الأموال في الإنتاج تنفصل فيه الإدارة عن الملكية. ومعروف في منشآت الأعمال أن الانفصال بين الملكية والإدارة يقلل من الحافز الذاتي لدى المديرين المستأجرين لأن الربح لا يعود عليهم باعتبارهم ليسوا هم المالكين.

ولكن لمنشآت الأعمال من يملكها ويهتم بتعظيم الأرباح والمنافع الاقتصادية منها ، وهم حملة الأسهم. وهم يعملون على تحقيق أهدافهم الاقتصادية من خلال الجمعية العمومية وبانتخاب مجلس للإدارة يمثل هذه المصالح.

ولتشجيع المديرين على خدمة أهداف المنشأة الاقتصادية لا يكتفى عادة بأخلاق الأمانة والإخلاص في العمل ، على الرغم من أهميتها البالغة.

بل لا بد من ربط الأهداف الشخصية للمديرين المستأجرين بأهداف المنشأة. ويتم ذلك من خلال قناتين أساسيتين هما: 1) ربط المنافع الشخصية التـي يحصل عليها المديرون المستأجرون بأهداف المنشأة. 2) وضع أسـاليب رقابية ناجعة ومؤثرة لمحاسبتهم على إنجازهم وردعهـم عـن التقـصير ومعاقبتهم في حالة حدوثه. لذلك لا بد من النظر في كيفية تطبيـق هـذين المبدأين بالنسبة لإدارة الأوقاف الاستثمارية.

1 ربط المديرين المستأجرين بأهداف المال الوقفي :

يمكن ربط المديرين المستأجرين بأهداف المال الوقفي مـن خـلال ثلاث نقاط رئيسية هي : أ) وضع المعايير التي تؤدي إلى اختيار الكفاءات المناسبة للإدارة ، ب) ربط تعويضات الإدارة بإنتاجيـة الأموال الوقفيـة المستمرة ، ج) تأقيت خدمة المديرين. بحيث يربط استمرارها بنجاحهم في تحقيق أعلى معدلات للعائد الصافي وأفضل أداء للوصول إلـى الأهـداف الوقفيـة.

أ ـ اختيار الكفاءات الإدارية المناسبة

ينبغي أن يتم اختيار مديري الوقف حسب الكفاءات التي تتناسب مـع نوع مال الوقف وأشكال اسـتثماره ، وبمقتـضى معـايير محـددة للكفاءات ، ووضع مواصفات محددة لمن يـشغل منـصب المـدير. فتعطى إدارة المستشـفى الوقفي لخبيـر فـي إدارة المستـشفيات ، وإدارة المال النقدي لخبيـر فـي الاسـتثمارات الماليـة وأنواعهـا ومخاطرها. وأن يتم اختيار الإدارة بصورة علنية ، وبناء على توفر شروط الكفاءة المطلوبة من قبل **مجالس وقفيـة لكـل مـال وقفـي** تتمثل فيها الفعاليات الشعبية المتعددة على مستوى المحلة التي يقـع فيها المال الوقفي ، أو على المستوى الوطني إذا كانت طبيعة الوقف

وطنية عامة ، وتتمثل فيها أيضاً جميع الفئات ذات العلاقـة بالمـال الوقفي ، بما في ذلك المنتفعين من إيراد مال الوقف ، والعاملين فيه ، وذلك حسب نوع الوقف وحجمه.

وأن يكون لهذا المجلس الوقفي صلاحيات تقع في مرتبة متوسـطة بين صلاحيات الجمعية العمومية وصـلاحيات مجلـس الإدارة فـي شركات المساهمة. فلا يغيب طيلة السنة غياب الجمعية العموميـة ، ولا يتدخل في القرار الاستثماري اليومي تدخلاً مباشراً شأن مجلـس إدارة الشركات ورئيسه المنتدب. بل تكون لـه صـلاحيات الرقابـة والمحاسبة الدقيقة والإقرار لبعض أنواع القرارات ذات الأهميـة ـ بحجمها أو بنوعها ـ بالنسبة لمال الوقف.

ويمكن أن يكون اختيار الإدارة المستأجرة عن طريق استدراج طلبات أو عروض من الأفراد الأكفاء ومن المؤسسات ذات الكفاءة. وبـذلك يمكن خلق نوع من التنافس فيما بينهم على الفوز بإدارة المال الوقفي. ومعلوم أن هذا النوع من المنافسة لا يلغي العوامل الأخلاقيـة ، ولا يبعدها ، ولا يستغني عنها، ولا يقلل من أهميتها ؛ لأن المنافسة تقوم ضمن العوامل والمعايير الأخلاقيـة، ولا تتعارض معها بل تدعمهـا وتعين على الالتزام بهـا.

ب ـ ربط تعويض الإدارة المستأجرة بإنتاجية مال الوقف ومدى تحقيـق أغراضه

ويتم ذلك بأسلوب المضاربة بحيث تكون تعويضات الإدارة نسبة من عوائد المال الوقفي ، وذلك في جميع الأحوال التي تسمح فيها الطبيعة الاستثمارية لمال الوقف بذلك . كما يمكن أن يتم ذلك بشكل يتألف فيه بدل خدمات المديرين من جزأين : أجر ثابت ومكافأة يكون حجمهـا بالنسبة للجزء الثابت مناسباً أو معقولاً .

وتربط المكافأة بمعايير لقياس تحقيق أغراض الوقف. فتكـون مكافأة مدير التوزيع على الفقراء مثلاً متناسبة مع عـدد الفقـراء الـذين يخدمهم ، أو مع عدد الزيارات والخدمات التي تقدم للفقير الواحـد ، أو مع مجموع العنصرين معاً بمعادلة محددة تسمح بتقليل عيوب كل طريقة وحدها. وقد تعتبر هذه المكافأة من نوع الأجر على الخدمـة كأجر عامل خياطة الثياب ، في مقابل الأجـر المحـدد بالوحـدات الزمنية.

ج ـ ربط استمرار خدمة المديرين بمصلحة الوقـف وربحيتـه ، وذلـك بتأقيت خدمة المدير في الوقف

ويكون هذا بإلزام المديرين بالدخول في منافسة جديدة دورية للإبقـاء على منافعهم التي يحصلون عليها من الوقف . بحيث تعـيّن الإدارة لمدة محددة، ثلاث أو خمس سنوات مثلاً . ثم يعـرض المنـصب بعدها لمنافسة جديدة لاختيار الإدارة . مما يجعل مصلحة المدير فـي استمرار منافعه مرتبطة بإنجازاته الفعلية وقدرته على المنافسة فـي السوق.

وأخيراً فإنه لا بد من الإشارة إلى أن الكثير من مـشكلات الإدارة التقليدية والحكومية يعود إلى فقدان الربط المؤسسي بين مـصلحة نـاظر الوقف ومصلحة الوقف نفسه. فالنظار التقليديون ، سـواء قبـل تأسـيس وزارات الأوقاف أم بعدها ، لم تكن تتوفر معهم أدوات لربط منافعهم وربط استمرارها بمصلحة مال الوقف . وذلك على الرغم من تطبيق مبدأ عائـد المضارب عليهم في كثير من الأحيان ، لأن تحديد معايير للكفاءة الإنتاجية لم يكن موجوداً ، وبالتالي لم تربط مصالح النظار بالكفاءة في استغلال مال الوقف ولا الكفاءة في استعمال عوائده. وكان دور الناظر ينحصر بتـأجير مال الوقف ، وبمعدلات رخيصة في كثير من الأحيان ، وحـصوله علـى نسبة من الأجرة لنفسه .

وهكذا كانت معظم أشكال المزالق الأخلاقية للناظر تتمثل في تحصيل منافع شخصية ، من جّراء عقد إدارة المال والوقفي ، ومن عقود الاستبدال ، ومن التضحية بجزء من مال الوقف . مقابل منافع شخصية يحصل عليها الناظر من المسيطرين على مال الوقف . أما الفساد الأخلاقي من خارج الناظر فكان يتمثل في استلاب المال الوقفي بشكل غير مشروع . كما أن النظار لم يكونوا يخضعون لظروف تشبه ظروف المنافسة التي يخضع لها المديرون في شركات المساهمة ، من حيث اختيارهم واستمرارهم في أعمالهم . أما الإدارة الحكومية ، فمهما وجد فيها من المخلصين والمتحمسين والخبراء ، فإن الطبيعة البيروقراطية فيها لا تمكنها من نجاعة تطبيق عناصر مهمة في المنافسة ، ولا من الربط المطلوب بين منفعة المدير ومصلحة الوقف .

وفي مقابل ذلك يقوم البحث الراهن على اقتراح نموذج مؤسسي تشكل فيه الرقابة الداخلية من قبل مجلس الوقف أو جمعيته العمومية على الإدارة وأدائها حجر الزاوية في التنظيم المؤسسي ، يعينها في ذلك وجود إدارات وكيانات وقفية أخرى يسهل المقارنة معها والقياس إليها. الأمر الذي يجعل تحقيق الأغراض المطلوبة من المال الوقفي الاستثماري ممكناً على غرار تحقيق أهداف المنشأة الاقتصادية ، وذلك ضمن حدود الآراء الفقهية المعروفة، ودون الخروج بالوقف عن طبيعة كونه قطاعاً ثالثاً في التنظيم المجتمعي الاقتصادي .

2 أساليب الرقابة المناسبة لمديري مال الوقف

تحتاج إدارة الوقف إلى رقابة دقيقة تعوض عن المساحة المفقودة بين منافع المديرين ومصلحة الوقف . وإن الحاجة ستكون ماسة إلى نوعين من الرقابة : رقابة شعبية محلية ، ورقابة حكومية متخصصة .

إن جزءاً كبيراً من المشكلات التي حصلت في النماذج التقليدية والحكومية لإدارة أموال الأوقاف ، والتي أدت في كثير من الأحيان إلى ضياع كثير من أموال الأوقاف يمكن رده إلى انعدام أو ضعف الرقابتين الإدارية والمالية.

والرقابة المقترحة على المسلك المالي والإداري لمدير الوقف تتألف من مرتكزين هما **الرقابة الشعبية المحلية ، والرقابة الحكومية**. فالرقابة الشعبية يقوم بها مجلس المال الوقفي أو جمعيته العمومية على الشكل الذي ذكرناه سابقاً في الباب الثاني ، ووفق معايير للكفاءة الإدارية والمالية مستنبطة من المعايير المطبقة في السوق التنافسية (وهي تتلخص بما سماه الفقهاء بسعر المثل وأجر المثل) في المؤسسات التي تقصد الربح ، مع مراعاة الصفات الموضوعية الخاصة لمال الوقف وأغراضه. وهذه الرقابة الشعبية يمكن أن تكون أكثر جدوى ونجاعة من الرقابة المألوفة في الأجهزة الحكومية لأنها محلية ، وخاصة بكل مال وقفي وحده ، ومرتبطة بالمنتفعين من الوقف وبأغراضه بصورة مباشرة ، وذلك بسبب تشكيل مجلس الإدارة نفسه . وهي رقابة تشمل الجانبين الإداري والمالي معاً .

مثل ذلك الرقابة الحكومية ، فإنها تشمل الجانبين الإداري والمالي أيضاً . وهي من نوع الرقابة الخارجية الدورية. فالرقابة الحكومية الإدارية تحاسب إدارات أموال الوقف بمقتضى معايير للكفاءة والإنتاجية تستعار من رقابة إدارة شركات المساهمة ذات النشاطات المشابهة. وينبغي أن تقوم بهذا النوع من الرقابة الخارجية أجهزة متخصصة مثل ما يقوم به المصرف المركزي عادة بالنسبة للمصارف التجارية.

والرقابة المالية الحكومية تقوم أيضاً على مبادئ الرقابة الخارجية التي يقوم بها مفتشو الحسابات والمحاسبون القانونيون. ولكن وزارة الأوقاف هي التي تتولى القيام بهاتين الرقابتين الإدارية والمالية على

الإدارات الذرية للأوقاف بواسطة جهاز متخصص بذلك وعلى أسس علمية مستخلصة من نشاط المؤسسات التي تعمل في ظل نظام السوق.

وكذلك فإن معايير الرقابة هـذه ينبغـي تطويرهـا علـى ضـوء المؤشرات المستخلصة من خصوصيات نشاط الإدارات الوقفية نفسها مـن الناحية التطبيقية الواقعية.

إن هذا الأسلوب من التزاوج بين الإدارة الخاضعة لعوامل المنافسة والرقابة بأنواعها الشعبية والحكومية والإدارية والماليـة، بإمكانـه - فـي اعتقادنا - أن يوجد نوعاً من السلوك لدى مديري الوقف يشبه ذلك الـذي نجده في ظل المنافسة، بل من الممكن أن تنشأ منافسة حقيقية بين مـديري أموال الأوقاف إذا أمكن ربط تعويضاتهم ومكافأتهم وسائر منافعهم بعاملين هما :

1) ثمن المثل في السوق بالنسبة لخبراتهم.

2) وإنتاجيتهم الإدارية والمالية طبقاً للمعايير المحددة لقياس هـذه الإنتاجية. وذلك كما يحصل فعلاً في إدارة المنشآت الاقتـصادية نفسها.

ولا يشترط في إدارة الوقف أن تضم استثمار أموال الوقف وتوزيع إيراداه تحت سقف واحد ، إذ أن فصل هذين النشاطين أو جمعهمـا يعتمـد على عوامل تتعلق بحجم المال الوقفي وطبيعته وعوائده وموقعه الجغرافي، إلخ. فيمكن ـ إذا سمحت بذلك هذه العوامل ـ الفصل بين استثمار الوقف وتوزيع عوائده. فيتخصص جهاز الاستثمار بجانب الأعمـال الاسـتثمارية ويتخصص بالتصرف بإيراداته جهاز آخر مع نموذج للربط والتعاون فيمـا بينهما. أي أن مسألة ضم النشاط الاستثماري للوقف إلى نشاطه التـوزيعي هي مسألة تترك للظروف الموضوعيـة في المجتمع واقتصاده ، ولا تتحكم فيها مواقف محددة مسبقاً.

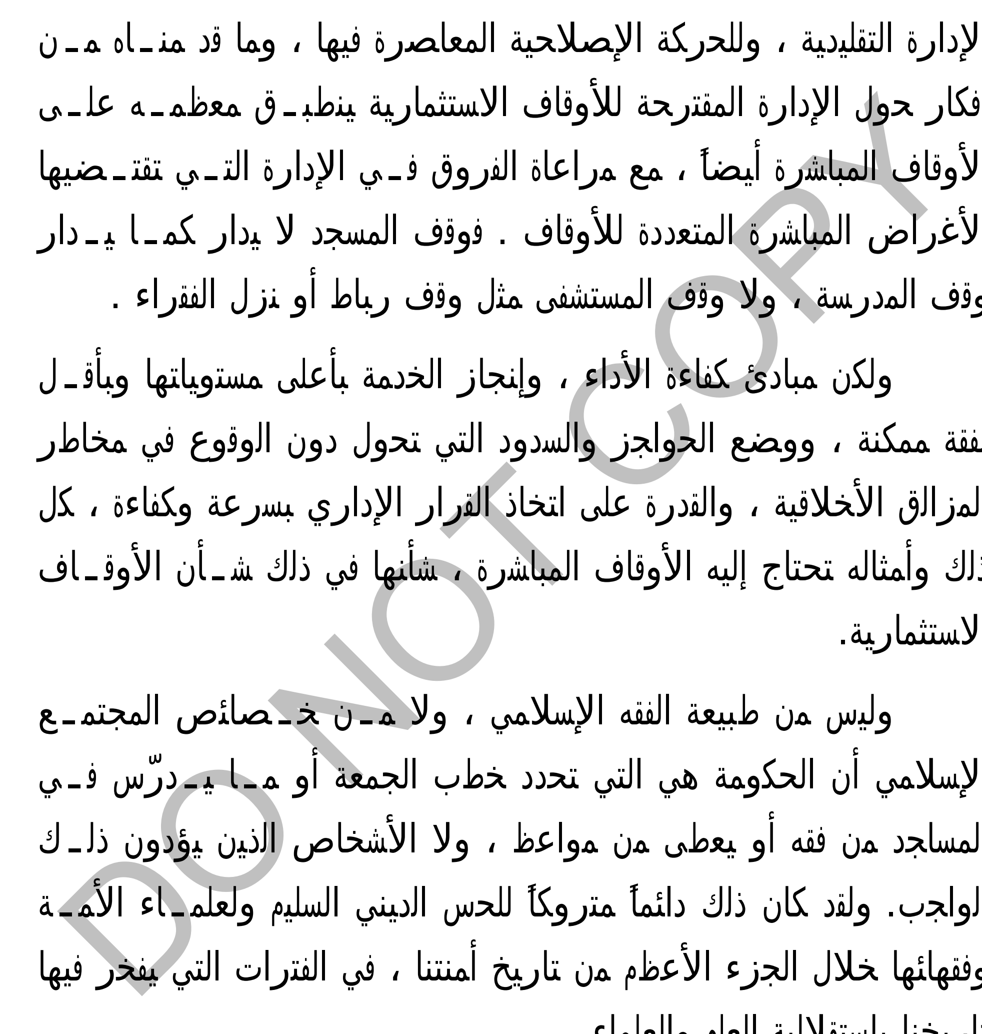
الفصـل الثالث العشـرون

الدور المقتـرح لوزارة الأوقــاف أو الحكـومـة

الفصل الثالث والعشرون

الدور المقترح لوزارة الأوقاف أو الحكومة

حرصنا في الفصول الثلاثة السابقة على التركيز على إدارة الأموال الاستثمارية للأوقاف الإسلامية. والحقيقة أن مناقشتنا السابقة لأساليب الإدارة التقليدية ، وللحركة الإصلاحية المعاصرة فيها ، وما قد منـاه مـن أفكار حول الإدارة المقترحة للأوقاف الاستثمارية ينطبـق معظمـه علـى الأوقاف المباشرة أيضاً ، مع مراعاة الفروق فـي الإدارة التـي تقتـضيها الأغراض المباشرة المتعددة للأوقاف . فوقف المسجد لا يدار كمـا يـدار وقف المدرسة ، ولا وقف المستشفى مثل وقف رباط أو نزل الفقراء .



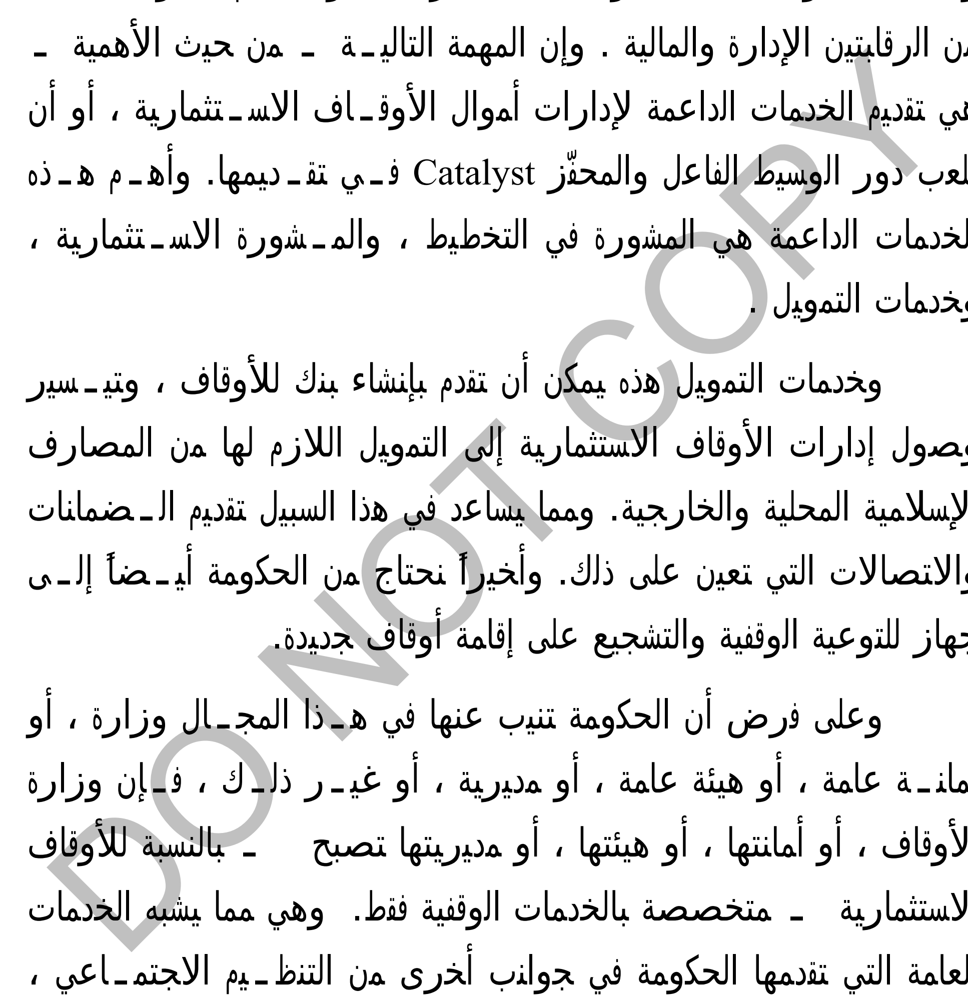
ولكن مبادئ كفاءة الأداء ، وإنجاز الخدمة بأعلى مستوياتها وبأقـل نفقة ممكنة ، ووضع الحواجز والسدود التي تحول دون الوقوع في مخاطر المزالق الأخلاقية ، والقدرة على اتخاذ القرار الإداري بسرعة وكفاءة ، كل ذلك وأمثاله تحتاج إليه الأوقاف المباشرة ، شأنها في ذلك شـأن الأوقـاف الاستثمارية.

وليس من طبيعة الفقه الإسلامي ، ولا مـن خـصائص المجتمـع الإسلامي أن الحكومة هي التي تحدد خطب الجمعة أو مـا يـدرّس فـي المساجد من فقه أو يعطى من مواعظ ، ولا الأشخاص الذين يؤدون ذلـك الواجب. ولقد كان ذلك دائماً متروكاً للحس الديني السليم ولعلمـاء الأمـة وفقهائها خلال الجزء الأعظم من تاريخ أمتنا ، في الفترات التي يفخر فيها تاريخنا باستقلالية العلم والعلماء.

ولكن إذا اختارت حكومة إسلامية معاصرة ما أن تكون هي التـي تنظم المساجد ، وما يقال أو يدرس فيها ، ومن خطب أو يدرس ، فإن ذلك شأنها ولا علاقة لكتابنا هذا بمثل هذا الاختيار.

لذلك فقد عمدنا في هذا الباب كله إلى تجنب الحديث عن الأوقـاف المباشرة ، وبخاصة المساجد ، فذلك شأن متروك ليعالج في إطار يبتعد عن إطار هذا الكتاب .

وهكذا ، فإننا نلاحظ من الفصل الثاني والعشرين الـسابق أن أهـم وظائف الحكومة بالنسبة للأوقاف الاستثمارية ستكون تقديم مستوى كـفء من الرقابتين الإدارة والمالية . وإن المهمة التاليـة - من حيث الأهمية - هي تقديم الخدمات الداعمة لإدارات أموال الأوقـاف الاسـتثمارية ، أو أن تلعب دور الوسيط الفاعل والمحفّز Catalyst فـي تقـديمها. وأهـم هـذه الخدمات الداعمة هي المشورة في التخطيط ، والمـشورة الاسـتثمارية ، وخدمات التمويل .



وخدمات التمويل هذه يمكن أن تقدم بإنشاء بنك للأوقاف ، وتيـسير وصول إدارات الأوقاف الاستثمارية إلى التمويل اللازم لها من المصارف الإسلامية المحلية والخارجية. ومما يساعد في هذا السبيل تقديم الـضمانات والاتصالات التي تعين على ذلك. وأخيراً نحتاج من الحكومة أيـضاً إلـى جهاز للتوعية الوقفية والتشجيع على إقامة أوقاف جديدة.

وعلى فرض أن الحكومة تنيب عنها في هـذا المجـال وزارة ، أو أمانـة عامة ، أو هيئة عامة ، أو مديرية ، أو غيـر ذلـك ، فـإن وزارة الأوقاف ، أو أمانتها ، أو هيئتها ، أو مديريتها تصبح - بالنسبة للأوقاف الاستثمارية - متخصصة بالخدمات الوقفية فقط. وهي مما يشبه الخدمات العامة التي تقدمها الحكومة في جوانب أخرى من التنظـيم الاجتمـاعي ، ومما لا يخضـع في عرف الاقتصـاديين لما يـسمونه مبـدأ الاسـتبعاد السعري .[1] الأمر الذي يجعل تقديم هذا النوع من الخـدمات مـن قبـل الحكومات أمراً لا بد منه في المجتمعات المدنية المعاصرة .

---

[1] مبدأ الاستبعاد السعري هو ا بدأ الذي يقوم عليه السوق ، حيث تعطى السلعة ن يدفع نها ، ويستبعد من السوق من لا يدفع سعر السلعة. ولكن هنالك سلع وخدمات لا كن توزيعها على أساس اسعر منها مثلاً خدمة الـدفاع

ويمكن أن تتألف الخدمات الوقفية للوزارة ، أو الهيئـة ، أو الأمانة الحكومية ، من إدارات للرقابة المالية ، والرقابة الإدارية ، والمشورة فـي التخطيط، والمشورة في الاستثمار ، والتمويـل والـضمانات ، والتوعيـة الوقفية وتشجيع الأوقاف الجديدة .[1] ولكنها لا تشمل أي جهاز يقوم مباشرة باستثمار الأموال الوقفية ولا بتوزيع عوائدها على أغراضها الوقفية .

ويمكن لجهاز التوعية الوقفية أن يتخذ دور الوسيط الفاعل في إقامة أوقاف جديدة ، ضمن أطر تنظيمية تشبه الشركات القابـضة والمـشاريع الوقفية التي أنشأها السودان أو الصناديق الوقفية التي أقامها الكويت .



ولكن إدارات هذه المؤسسات ينبغي أن تنبثق من الناس المهتمـين بالأغراض الوقفية التي تتخصص بها ، وليس من أدراج مكاتب حكومية ، سواء في ذلك مديري الـشركات والمـشروعات والـصناديق أم مجـالس إداراتها .

وإلا فإن هذه الإدارات التي تعينها الـوزارة سـتتعرض -آجـلا أو عاجلاً - لنفس المشكلات التي تتعرض لها الإدارات الحكومية للمـشاريع الاقتصادية. فتصبح معتمدة على البيروقراطية ومعادلتها الإدارية التي تقوم على تعظيم رضى الرئيس عن مرؤوسه أو رضى السلطة التي تعين المدير عن مدير الوقف ، لأن ذلك يعظم منفعة المرؤوس ، مدير الوقف ، بدلاً من تعظيم المصلحة المادية لمال الوقف ، أو تعظيم منافع أغراضه ، كما يمكن أن يكون عليه الأمر في حالة الإدارات الذرية التي تُخضع مديري الأوقاف للمقارنة مع أمثالهم من مديري المؤسسات الاقتصادية في ظـل عناصـر المنافسة السوقية .

عن الوطن ، وخدمة مكان للصلاة ا سجد – ح تدفع أجرة مكان ا لموس مباراة رياضية مـثلاً. هـذه الأنواع من السلع وا دمات لا بد أن يتم ويلها من ا وارد العامة كإيراد استخراج ا عادن أو الضرائب .

[1] هذا إضافة إ أجهزة إدارات وصيانة وعمارة ا ساجد وترقية الأنشطة الدينية فيها، ا هو خارج عن إطـار نـا ا ا .

ونعرض في الصفحة التالية نموذجاً لشكل تنظيمي مقترح لأقـسام الخدمات الوقفية الحكومية وعلاقتها بإدارات الأموال الوقفية المحلية.

وبما أن مهمة التوعية الوقفية وتشجيع الناس على تحبيس أوقاف جديدة لوجوه البر الاجتماعية المتعددة قد صارت لها جوانب متشعبة لا تقتصر على الوعظ والإرشاد ، فإن الجزء المتبقي من هذا الفصل سيخصص للتعرف على بعض الجوانب الموضوعية لهذه المهمة.

تشجيع قيام أوقاف جديدة

إن التشجيع على إقامة أوقاف جديدة يحتاج إلى جهد خاص في مجال الفقه والقانون معاً لتطوير وتيسير دوافع وحوافز لإقامة الأوقاف الجديدة إضافة إلى الدافع الروحي الأخروي ، الذي هو ـ دون شك ـ أهم وأول دافع لإقامة أوقاف إسلامية.

فلقد كثرت المبالغ التي تخصص للأعمال الخيرية ـ وهي ما يسمى بالقطاع الثالث تمييزاً لها عن القطاعين الخاص والحكومي ـ من قبل الأفراد في الغرب عموماً ، وفي الولايات المتحدة الأمريكية خصوصاً ، بصورة لم يسبق لها مثيل في التاريخ البشري[1]. وهي حقيقة لا فائدة من التشكيك فيها. بل من الواجب دراسة هذه الظاهرة والتعرف على أسبابها ، والعمل على محاكاتها وتهيئة الأرضية التي تساعد على نهضة مماثلة في تمويل أعمال الخير في بلدان العالم الإسلامي ومجتمعاته .

---

[1] من العدل أيضاً القول إن الظاهرة نفسها مسجلة وخاضعة للإحصاء البلدان الغربية ح أن كث ا من أعمال ال ، و اصة ال صل من خلال الاتصال ا باشر برعاية ذوي ا اجة من مستوري ا ال ، غ مسجلة البلدان الإسلامية. وا قيقية أن ا عونات ا باشرة ـ غ ا ؤسسية ـ ظاهرة تستحق الدراسة والتسجيل ، وقد تستغرق بعض البلدان الإسلامية (السودان مثلاً) نسبة ملحوظة جداً من دخل الفرد ، وذلك بسبب طبيعة التركيب الاجتماعي ذه البلدان. يضاف إ ذلك أن التفكك الأسروي الغرب عل ا الك يفضل ترك ثروته لأعمال ال بدلاً من تركها م اثاً لأسرته ح لا تسمح الشريعة رمان الورثة ولو يكن ا ورث راضياً عنهم. وكذلك فإن ارتفاع مستوى الدخل وحجم الثروة ا تراكمة البلدان الغربية له أثر كب ضخامة حجم الأوقاف هناك و اصة إذا ما قورن ذلك مع ما ينشأ من أوقاف جديدة بلاد ا سلم . ومع ذلك فإن للعوامل ال نذكرها النص أ ية كث ة توسع الأوقاف البلدان الغربية ا كن الإفادة منه البلدان الإسلامية .

ويمكن ملاحظة ثلاثة عوامل مهمة جداً كان لها في البلدان الغربية دور بالغ في تشجيع تخصيص الأموال لأعمال البر ، على سـبيل حـبس أصولها بما يشبه الوقف ، وكذلك من خلال التبرعات العادية ، وفي نمـو هذه الأموال في أيدي المؤسسـات الخيرية التي تديرها. وهـذه العوامـل وهي :

- الإعفاءات الضريبية.
- المرونة القانونيـة.
- الإدارة الذرية في ظل سوق المنافسة مع حد معقول من الرقابة الشعبية والحكومية. (وهي موضوعنا في هذا الباب الرابع من الكتاب ، فنقصر الحديث على المسألتين الأوليتين).

ونرى أنه ينبغي أن يكون من أهم واجبات وزارة الأوقاف دراسـة هذه القضايا ، والعمل على وضع الترتيبات المشابهة لهـا ، ممـا يناسـب مجتمعاتنا ، بحيث تشجع على قيام الأوقاف الجديدة.

الإعفاءات الضريبيـة

يرى جمهور الفقهاء أن أموال الأوقاف الدينية والخيرية معفاة مـن الزكاة .[1] ولعلنا نتخذ من ذلك نبراساً يعين في إيجاد حوافز ضريبية تشجع على إنشاء أوقـاف جديدة .

---

[1] ولقد لاحظنا الباب الثا أن من يقول بلزوم الزكاة على أموال الأوقاف إ ا يستند ذلك إ بقائها على ملـك الواقف أو انتقا ا إ ا وقف عليهم. و كلا ا الت لكها أشخاص طبيعيون مكلفون بالزكاة. فإذا كان الـشكل القانو الفقهي ا عاصر علها شخصيات اعتبارية غ لوكة لأحد ، فإنه كن القول بأن م ر ذلك الرأي الفقهـي قد انتفى.

فالقوانين الأمريكية مثلاً ، والغربية بشكل عام ، تقدم نوعين عريضين من الإعفاءات الضريبية مما يساعد على تنشيط وتنمية أعمال البر.

فمن جهة يحصل المتبرع للجمعيات المعفاة من الضرائب على إعفاءات ضريبية عديدة تشمل ضريبة الدخل ، وهي تشكل عادة أكبر عبء ضريبي على الأفراد ، وضريبة الممتلكات ورأس المال ، وضريبة التركات . وهي إعفاءات عديدة ومتراكبة تقدم حافزاً حقيقياً للأفراد ليتبرعوا بجزء من دخولهم وثرواتهم لوجوه البر ، مما جعل متابعة الإعفاءات وتقديم النصح والمشورة بشأنها مهنة يتكسب بها كثير من الناس .

كما أن هذه الإعفاءات لا تكتفي بالتشجيع على وجوه البر العامة بل إنها تمتد لتصل إلى الوقف الخاص أو الأهلي ، بحيث يستطيع المرء الإفادة من إعفاءات ضريبية ذات مقدار يعتد به ، إذا ما قام بإنشاء وقف خاص أو ذُري يكون المنتفع منه هو الواقف نفسه وورثته من بعده . كما أنها تشمل أيضاً الوقف الموقت بحيث يقف الناس أموالاً عندما تكون دخولهم مرتفعة ويستردونها عندما تكون دخولهم قليلة فيتمتعوا بذلك بإعفاءات ضريبية ذات قدر يُسعى إليه .

ومن جهة أخرى ، فإن النوع الثاني من الاعفاءات الضريبية يتمثل بما تحصل عليه الأموال الوقفية الموجودة في أيدي المؤسسات والجمعيات الخيرية والدينية وغيرها من إعفاءات كثيرة أيضاً من الضرائب على أصول الأموال التي تملكها المؤسسات والجمعيات الوقفية الخيرية والدينية . ومن الضرائب على عوائد هذه الأموال ونمائها. الأمر الذي يجعل مردود الاستثمار عالياً بالنسبة لأموال الجمعيات الوقفية مقارنا مع استثمارات الأفراد والشركات الربحية ، لأن الأخيرة خاضعة للضرائب على الأرباح دائماً وعلى رأس المال في أحيان كثيرة .

المرونـة القانونيـة

عمدت القوانين الغربية إلى الإفادة من كل فرصة ممكنـة لتـشجيع أعمال البر. فبالإضافة للإعفاءات الضريبية فإن القوانين تقدم أيضاً إطـاراً قانونياً يشجع على إقامة أوقاف جديدة .

ويشمـل ذلك الإطار بشـكل خــ ـاص نمـاذج متعـددة مـن التنظيمات القانونية الوقفية التي تحاول الإفادة من كل ذرة من حب الخيـر لدى الأفراد ، ولو تلاحم ذلك الحب مع رغبات مادية عديدة واقترن بها.

ومن هذه التنظيمات القانونية الـ ـوقف الـ ـموقت **Temporary Trust** ، وشكلاً مـن الوقف الخاص أو العائلي يسمى **Living Trust** ، والوقف من خلال الوصية **Testamentary Trust** إضافة إلـى الوقـف العادي المؤبد . يضاف إلى ذلك السماح بمجال عريض جداً من الـشروط التي قد يرغب بها الواقفون ، من منافع خاصة ، وسيطرة للواقف أو لمـن يعينه على الإدارة ، أو غير ذلك .

فالوقف الموقت يشبه ما عرفه المالكية من جواز توقيت الوقـف ، بحيث يكون التبرع في المآل هو بعائد المال الموقوف أو منافعه خلال مدة الوقف ، لأن أصل المال يعود إلى الواقف أو ورثته بعد نهاية مدة الوقف.

وقد سمح القانون الأمريكي مثلاً أن يرجع إلى الواقف أصل الوقف مع ما تراكم فوقه من أرباح رأس مالية إذا نص الواقف على ذلك في وثيقة الوقف ،[1] وذلك دون خسارة الإعفاء الضريبي في كثير من الأحيان .

أما الشكل من الوقف الخاص الذي يسمى Living Trust فيحول ما يخصّص له من مال إلى مال وقفي مؤبد ، ولكنه تحـت إشـراف وإدارة

---

[1] **وذلك مقابل الأرباح الإيرادية الـ صل عليها جهة الـ ا وقوف عليها. والأرباح الرأ الية هي الزيادات الـ تطرأ على ن الأصل أو ن ما استبدل به من أصول أخرى. أما الأرباح الإيرادية فهي ما يوزع من عوائد دورية أو غ دورية للمنتفع من الأصل، ناشئة عن استثماره .**

الواقف نفسـه ، وورثته من بعده ، ولفائدتهم ومنفعـتهم. وهـذه الـصيغة الوقفية تشجع على تأبيد الأموال في الوقف دون فقدان الواقف لأية منـافع من عوائدها ونمائها .

وعلى الرغم من بقاء مال الوقف تحت سيطرة الورثة ولمنفعـتهم ، فإن الحبس نفسه يبقي أصل المال في خدمة التنمية الاجتماعية/الاقتـصادية دون أن يمكن استهلاك أصله ، فهو يستحق لهذا الـدور التنمـوي مزايـا قانونية يتمتع بها إضافة إلى الإعفاءات الضريبية .

وأخيراً ، فإن الوقف من خلال الوصية هو أيضاً مما يساعد علـى تزايد الأموال الموقوفة . وهو موجود في الشريعة الغراء قبل أن يقنن فـي الغرب . فالواقف بهذا يستعمل صدقة ا سبحانه وتعالى ـ كما سماها أبو بكر الصديق رضي ا عنه ـ في تكوين رأس مال اجتماعي مؤبد بدلاً من الصدقة العادية أو بدلاً من تركها للورثة . وقد قيدتها حكمة الشريعة الغراء بالثلث كما هو معروف من السنة الصحيحة عن النبي ، صلى ا تعـالى عليه وسلم . أما في البلدان الغربيـة فيمكن للشخص أن يوصي بوقف أي مقدار من مالـه ، ولو جاءت الوصية على جميع المـال .

وا من وراء القصد وهو الهادي إلى السبيل